

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MÉXICO**



ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

ACATLAN

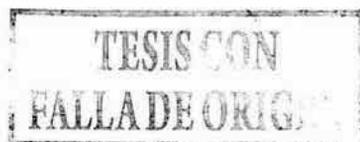
**"RENDICIÓN DE CUENTAS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS
NACIONALES QUE PIERDEN SU REGISTRO."**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A:
JORGE ALEJANDRO CARVALLO DELFIN



ASESOR DE TESIS: LIC. JOSÉ MARÍA SAINZ GÓMEZ
SALCEDO.

SANTA CRUZ ACATLAN, ESTADO DE MÉXICO 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.

Gracias **DIOS** por llevarme a estos caminos que solo tu iluminas con tu rostro y que con esa luz me das la fuerza y dirección necesaria.

A ti nena que con tu comprensión y apoyo incondicional hiciste posible que culminara una etapa más en mi vida, te agradezco infinitamente todo tu apoyo, a mi **hermana** que tanto quiero.

A mi **madre** que con su ternura y amor, me enseñó lo que significa la responsabilidad y la entrega total por los sueños y por lo que crees , por que nada es imposible .

A mi **esposa**, por que desde que te conocí sabia que tu llenarías mi existencia, gracias, tu amor ha sido pilar en mi fuerza de ser y de entender que contigo encontré la felicidad.

A mi **hermano** por que su alegría atenuó momentos difíciles en mi vida, por que através de el vi y sentí la complicitad, amistad y sueños compartidos con un hermano, gracias.

A mi **padre** por que la disciplina me forjo y el esfuerzo me dio el entendimiento del éxito, gracias.

A la **UNAM** y muy especialmente a la **ENEP acatlán** que me dio la oportunidad del conocimiento y el saber necesario, gracias.

A mis **maestro y sínodos** por que sin su orientación, tiempo y entrega no estaría concluyendo, a ellos mi admiración y respeto. Gracias José María Sainz , José Luis R. Velasco, Alejandro Díaz de León, José Núñez Regalado y Virginia Reyes.

A **Jaime Vázquez**, por que su impulso y fe sembró en mi la necesidad de servir; a **Fidel Herrera** por que su visión me enseñó que se puede.

A todos mis **amigos** que, con su solidaridad y comprensión son partes de nuestros sueños, que poco a poco se van cumpliendo.

A ti **Efraín** que me diste la mano cuando mas lo necesitaba y que sigues creyendo en mí.

A mis **suegros** que vigilantes son y regocijantes de nuestros triunfos; así como Gilberto y Gerardo como hermanos.

Agradezco a mis amigos: Aimeé, Rojo, Pepe Resendíz, Almaraz, Toño, Raúl Cerón, Quintanar, Erick, Paco, Diaz de León, Abel Domínguez, Ale Hernández, Zapata, Duarte, Julio Vanegas, Martín Montiel, Horacio Montoya, Osvaldo, Raquelito, Erubey Saul, Jorge O., Martín, Manuel Gamboa, Cuauhtemoc, Chelo, Manolín, Gustavo, Sotelo, Benjamín López, Rafa, Barajas, Mosconi y todos aquellos que omite, gracias



TÍTULO

**"RENDICIÓN DE CUENTAS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS
NACIONALES QUE PIERDEN SU REGISTRO."**

UNAM
CAMPUS ACATLÁN

CAPITULADO.

Título: "RENDICIÓN DE CUENTAS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES QUE PIERDEN SU REGISTRO."

INTRODUCCIÓN.

1. Marco Teórico Conceptual.

- | | |
|---|----|
| 1.1. ¿Qué es un Partido Político?..... | 7 |
| 1.2. Definición de fiscalización en relación a los Partidos Políticos. | 9 |
| 1.3. Concepto de Sistema de Partido. | 12 |
| 1.4. Definición de Sistema electoral. | 15 |

2. Antecedentes de los Partidos Políticos en México hasta el siglo XIX.

- | | |
|--|----|
| 2.1. Las primeras formas de agrupamiento Político. | 19 |
| 2.2. Centralistas y Federalistas. | 25 |
| 2.3. El Partido Liberal y el Partido Conservador. | 31 |
| 2.4. Los Científicos. | 39 |
| 2.5. La organización política de la Revolución Mexicana. | 47 |
| 2.6. Los Partidos Políticos en la etapa Pos-Revolucionaria. | 51 |
| 2.7. Antecedentes de fiscalización de los Partidos Políticos. | 57 |

3. Sistema Electoral Mexicano en el siglo XX.

- | | |
|--|-----|
| 3.1. Estructura e integración de los Partidos Políticos. | 78 |
| 3.2. Dirigencia en los Partidos Políticos. | 83 |
| 3.3. Función y clasificación del Sistema de los Partidos Políticos. | 87 |
| 3.4. Función y clasificación de los Sistemas Electorales. | 93 |
| 3.5. Legislación Electoral Contemporánea. | 97 |
| 3.6. Organización Política del Sistema Electoral. | 101 |

4. Prerogativas de los Partidos Políticos en México.

- | | |
|--|-----|
| 4.1. Formas de Financiamiento de los Partidos Políticos. | 105 |
| 4.2. Regulación del financiamiento hacia los Partidos Políticos. | 108 |
| 4.3. Control y rendición de cuentas de los Partidos Políticos. | 112 |
| 4.4. Perspectiva jurídica en cuanto a las obligaciones de rendición de cuentas de los Partidos Políticos que pierden el registro. | 116 |

5. CONCLUSIONES.

INTRODUCCIÓN.

Son muy pocos los estudios sistemáticos sobre el Derecho Electoral en nuestro país, esta notoria ausencia se explica por varias razones, en primer lugar, porque la materia electoral ha sido considerada tradicionalmente como una parte del Derecho Constitucional, de tal suerte que en las facultades y escuelas de Derecho se considera agotado su examen al estudiar la doctrina y el texto constitucional. En consecuencia la materia Derecho Electoral no ha formado parte del currículum académico obligatorio en la licenciatura en Derecho, en donde apenas empieza a aparecer como materia optativa, y menos aún en otras licenciaturas afines.

Así como, porque algunos de los temas que forman parte de la materia electoral, han tenido un tratamiento amplio hasta hace relativamente pocos años, como es el caso del sistema de medios de impugnación y la justicia electoral, cuya regulación puntual aparece apenas con la creación del Tribunal de lo Contencioso Electoral, en 1986, y se incrementa en forma notable y explicable con la desaparición de los colegios electorales de ambas cámaras del Congreso de la Unión. Naturalmente que con las reformas de 1996, sobre todo con la creación de la acción de inconstitucionalidad en materia electoral y del juicio de revisión electoral, la necesidad de estudios sistemáticos sobre la materia se ha vuelto imperiosa.

Pero especialmente, la ausencia de estudios cuidadosos y exhaustivos sobre la regulación electoral se explica por falta de interés por parte de los

diferentes actores políticos sobre todo de la materia de financiamiento de las campañas electorales y de los partidos políticos.

Creo entonces que debe tomar una marcada relevancia en la agenda política. Luego del reestablecimiento de la democracia en la región, los procesos electorales y sus principales actores, los partidos políticos tanto como su desempeño en el gobierno, son hoy objeto de severas críticas cuando se analizan sus aciertos y desaciertos.

La política se ha vuelto una actividad cada vez más costosa, sobre todo por el incremento en 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 sus funciones permanentes y no sólo electorales, lo cual genera un aumento en su necesidad de recursos.

Mientras la sociedad civil demanda que los partidos políticos se mantengan alejados del dinero de los grupos de interés y exige una drástica disminución del gasto en los procesos electorales, la realidad contrastante es otra y refleja un incremento progresivo. Ante la mayor necesidad de recursos, los partidos políticos recurren con más frecuencia al financiamiento privado para hacer frente a sus tareas.

Precisamente en éste trabajo de tesis se destacan temas centrales en el ámbito de financiamiento y fiscalización de campañas electorales y partidos políticos, así como un posible avance en los mecanismos de fiscalización, debiendo adoptar las normas legales relacionadas en manos de los propios actores; los partidos políticos a

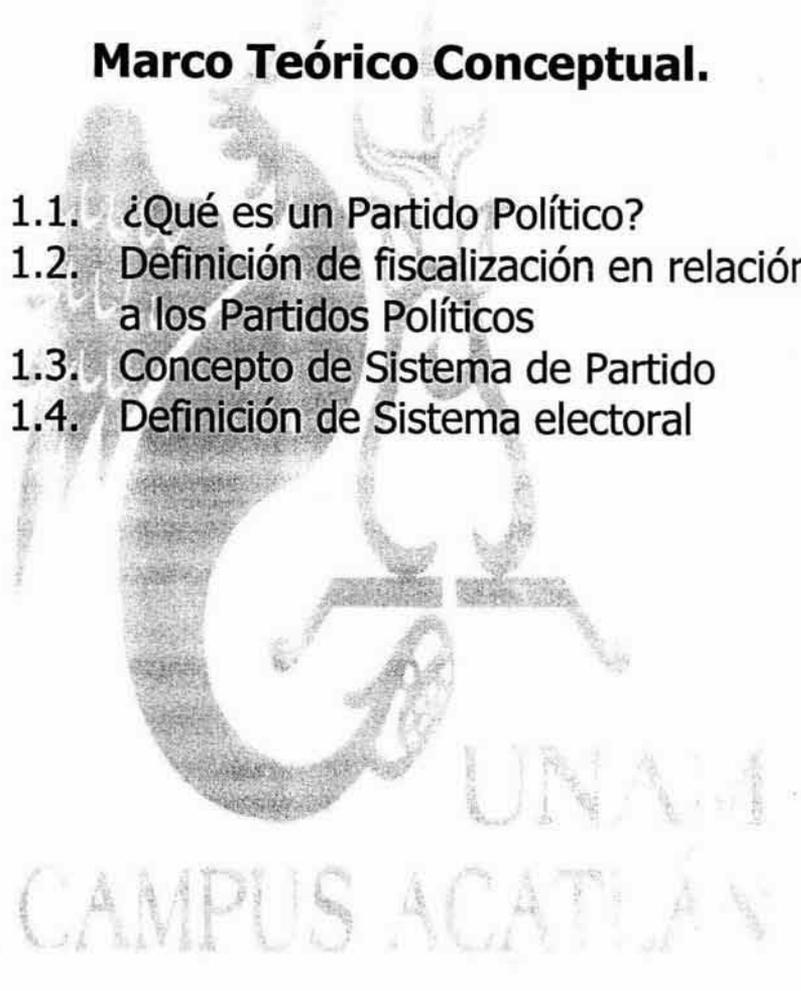
través de sus legisladores. Por lo tanto, deseo hacer énfasis en que la transparencia en el uso de los recursos de los partidos políticos sólo podrá lograrse partiendo del diseño de un sistema sencillo, efectivo, realista pero de aplicación estricta, más fiscalizador, que prohibitivo, y asegurando un ejercicio de conciencia crítica, sobre todo en aquellos partidos que pierden su registro.

Así que será necesario, reformar las normas tanto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; como del Reglamento que establece los lineamientos, formatos, instructivos, catálogos de cuentas y guía contabilizadora aplicable a los Partidos Políticos en el registro de sus ingresos y egresos y en la presentación de sus informes; avocándonos a aquellos que con la pérdida del registro como Partido Político no implica que desaparezcan las obligaciones adquiridas durante su vigencia.

1

CAPITULO I

Marco Teórico Conceptual.

- 1.1. ¿Qué es un Partido Político?
 - 1.2. Definición de fiscalización en relación a los Partidos Políticos
 - 1.3. Concepto de Sistema de Partido
 - 1.4. Definición de Sistema electoral
- 

1. Marco Teórico Conceptual.

1.1. ¿Qué es un Partido Político?

Por definición los partidos políticos son un grupo organizado para alcanzar y ejercer el poder en un sistema político, es decir en esta definición no refleja necesariamente todas las circunstancias y los elementos de un Partido Político, pero nos confronta a su realidad necesaria, la búsqueda permanente y, en su caso, el ejercicio del poder; llegar al poder político en un Estado-nación y mantenerse en él.

Sin embargo encontramos que en México donde prevalece el estado de derecho, los partidos políticos se conceptúan como "...Formas de organización política, como entidades de interés público, que de acuerdo con el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos tiene como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional, como organizaciones de ciudadanos; hacer posible el acceso de estos al ejercicio del poder político, de acuerdo a los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo." ¹

Para Max Weber, el Partido Político es, "...una asociación dirigida a un fin deliberado, ya sea éste *objetivo* como la realización de un programa que tiene finalidades materiales o ideales, sea *personal*, es decir tendiente a obtener beneficios, poder y honor para los jefes y seguidores, o si no tendientes a todos estos fines al mismo tiempo".²

¹ HUERTA Psihas, Elias; Memoria del seminario de Divulgación del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, Toluca, Méx. UAEM, 1991, p.36

² BOBBIO Norberto, Diccionario de Política, Edit. Siglo XXI, México 1997, p.1153

Duverger³ advierte que la expresión partido ha sido utilizada indistintamente para designar tanto las fracciones en las cuales se dividían las repúblicas de la antigüedad, a los grupos formadores en torno a un condotiero en la Italia renacentista, a los clubes integrados por los diputados de las asambleas revolucionarias, a los comités encargados de preparar las elecciones de tipo censatario en las primeras monarquías constitucionales, *así como las bastas organizaciones populares que enmarcan a la opinión pública en las democracias modernas.*

En efecto, los partidos políticos también son grupos formadores de opinión pública, tanto a través de su adoctrinamiento 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.

Hernández Molina, define a los partidos políticos como "... un sistema integrado por ciudadanos en pleno ejercicio de sus derechos que en oposición de otro y otros, mediante un programa político, demanda la colaboración de la opinión pública, ya sea por conservar el poder, ya sea para llegar a él".⁴

Pilar del Castillo Vera, dice que los partidos políticos son "... Asociaciones privadas que se crean como una manifestación del derecho público subjetivo de asociación con la finalidad de agregar y defender intereses..."⁵

El Lic. José Francisco Ruíz Massieu, mencionó que "...los partidos políticos son el sustituto moderno de la violencia que caracteriza a las asociaciones

³ DUVERGER Mauricio, Los Partidos Políticos, Fondo de Cultura Económica, México, 1969, p.15

⁴ HERNÁNDEZ Molina, Moisés; Los Partidos Políticos en México Editorial Cajuca, 1970 p.24

⁵ CASTILLO Vera Pilar del, La Financiación de los Partidos Políticos: Propuesta para una reforma; Instituto de Investigaciones jurídicas, UNAM, 1993, p.82

tradicionales ya que al absolverse los canales partidarios, los grupos desemboscan en la violencia”⁶

La Constitución Política concibe a los partidos políticos como entidades de interés público, lo cual implica su reconocimiento como sujetos del derecho público y la consecuente obligación del Estado de garantizarles las condiciones necesarias para su desarrollo, en el entendido de que este depende, en última instancia, de su capacidad de implantación social y convocatoria entre el electorado.

Son abundantes las definiciones acerca de los partidos políticos por lo que me concreto mencionando que, son entidades de interés público; donde la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral, por lo que su fin de los partidos es ver la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

1.2. Definición de fiscalización en relación a los Partidos Políticos.

Consiste en el ejercicio de todos aquellos medios establecidos y aceptados por la ley con el objeto de asegurar que los comicios se efectúen conforme a la legislación electoral y traduzcan la expresión libre, espontánea y auténtica de los ciudadanos.

“La fiscalización la realizan las autoridades electorales y la comparten los ciudadanos, los partidos y los medios masivos. Puede ser preventiva o represiva y tener lugar antes, durante y después del proceso electoral”.⁷

⁶ RUIZ Massieu José, Francisco; Normación constitucional de los partidos políticos en América Latina, Instituto de Investigación Jurídica, UNAM, 1974, P.21

La fiscalización del financiamiento de los partidos es una responsabilidad compartida entre los órganos del Estado, los partidos políticos y la sociedad no estatal. Sin embargo, el aumento en la conciencia crítica de la sociedad civil está llamada a ser el motor que genere reacciones y respuestas, que impriman indeleblemente la transparencia en el curso de una actividad, como la política, que nunca debió dejar de ser una tarea noble y digna. Cita el maestro Octavio Paz al respecto, porque nadie podría haberlo dicho mejor : "...la democracia es una verdadera creación política, es decir, un conjunto de ideas, instituciones y prácticas que constituyen una invención colectiva. La democracia no es una superestructura, es una creación popular. Además es la condición, el fundamento de la civilización moderna".⁸

A lo largo de múltiples reformas electorales que han realizado los legisladores mexicanos a partir de 1977, se procuró realizar cambios que repercutieran en el fortalecimiento del sistema de partidos y de los partidos mismos en lo individual. Esto parecía una necesidad urgente, antes las crecientes dificultades internas que por una razón u otra vivían los partidos mexicanos, a la hora de presentarse a participar en la contienda electoral. Por ello, los mecanismos para otorgar el financiamiento público y para definir su monto han variado sustancialmente a lo largo de los últimos años.

Para fortalecer a las organizaciones como tales, la reforma electoral de 1996 avanzó también en otros terrenos que tienen que ver con facultades explícitas en la ley, mediante la autoridad electoral realiza tareas de fiscalización de los recursos de los partidos.

⁷ MARTINEZ Silva, Mario; *Diccionario Electoral*, Instituto Nacional de Estudios Políticos, México D.F. 1999, p.330

⁸ BECERRA Ricardo; SALAZAR Pedro y WOLDENBERG José, El modelo de financiamiento de los partidos políticos en México, Instituto Interamericano de derechos Humanos- Centro de Asesoría y Promoción Electoral, México 1997, p. 401

Por paradójico que parezca, fiscalizar y transparentar los recursos de los partidos era una demanda política constante de todos los partidos. Para la oposición la fiscalización traería como consecuencia dar certeza a la ciudadanía de que la competencia electoral se apegaba a la ley y que el partido mayoritario, la fiscalización representaba la oportunidad de demostrar que sus finanzas eran transparentes y que no participaba en los procesos con ventaja adicionales que le permitían ganar. Con ello, adquiriría mayor sentido del establecimiento de topes a los gastos de campaña y una autoridad legítima se encargaría de realizar esa verificación y de informar a la ciudadanía de lo que ocurriera durante el proceso electoral. Evidentemente, fiscalizar adecuadamente los recursos de los partidos se convirtió en un reto fundamental del Instituto Electoral.

Fiscalizar, casi en cualquier contexto, constituye un acto de molestia. En los partidos políticos, el motivo de fiscalizar los gastos de estos tienen que ver, en primer término, con transparentar la competencia política, se trata nada más y nada menos en 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.

Por las razones anteriores, Arturo Sánchez Gutiérrez comenta que "...la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos se ha convertido en una tarea permanente en las sociedades democráticas, sea cual fuere el mecanismo de fiscalización que se utilice. Por más democrática que sea una sociedad, el riesgo de no fiscalizar a los partidos significa abrir una gran cantidad de puertas a mecanismos que distorsionan el sentido mismo de una elección. Cada vez es más evidente que los recursos económicos de los partidos, en especial los que utilizan

para organizar las campañas electorales, tienen mucho que ver con los resultados y, en consecuencia, con quién gobernará un país".⁹

1.3. Concepto de Sistema de Partido.

Sistema de Partido es básicamente el marco de la competencia que entabla este tipo de organizaciones para obtener y ejercer el gobierno, sus funciones resultan de vital importancia en las llamadas democracias representativas. Por esa razón, funciona como una cámara de compensación de intereses y proyectos políticos que permite y norma la competencia, haciendo posible el ejercicio legítimo del gobierno. El sistema de partido y los partidos juegan el papel de instancia mediadora de comunicación entre la sociedad y su gobierno, es decir eleva hacia las instancias políticas las inquietudes y aspiraciones de diversos grupos de la sociedad, a su vez, transmite a la sociedad el procedimiento de la toma de decisiones gubernativas, las propias decisiones y, en cierta medida, las consecuencias esperadas por la aplicación de las políticas decididas.

En otra orden de ideas los sistemas de partidos son un fenómeno relativamente reciente en el mundo político occidental. Por ese motivo son un objeto relevante de la ciencia política actual; no obstante, su desarrollo es en cierta medida incipiente. La relativa juventud de los sistemas de partidos como objeto de estudio de la ciencia política está vinculada con la también relativa juventud de los propios partidos políticos.

Estos surgieron en sus formas incipientes durante la segunda mitad del siglo XIX, y no fue sino hasta después de la Segunda Guerra Mundial cuando los partidos se consolidaron como instrumento privilegiado de organización política, de

⁹ OROZCO Henríquez J. Jesús, *Administración y Financiamiento de las elecciones en el Umbral del siglo XXI*, Congreso Internacional de Derecho Electoral, México 1999, p.707

comunicación entre gobernados y gobernantes, y de conformación de la representación política de la ciudadanía.

Los partidos para serlo, según la mayoría de los politólogos que han trabajado en el tema, deben cumplir con ciertos requisitos; primero deben ser distintos a las facciones políticas. Las facciones como tales, han existido desde hace mucho tiempo y los partidos surgieron justamente como una evolución positiva de las facciones políticas, mientras las facciones persiguen el beneficio del conjunto, o por lo menos de una parte significativa de la sociedad en la que están insertos. Esto los obliga a elaborar y promover un proyecto político que satisfaga las aspiraciones tanto de sus miembros como de otros individuos y sectores que conforman la sociedad. Por otro lado, los partidos, para serlo, deben reconocerse como parte de un todo que los supera. Los supera porque la suma de proyectos elaborados por todos y cada uno de los partidos define, de una u otra manera, el proyecto de nación que una sociedad o más específicamente la clase política de una sociedad, decide adoptar como rumbo. En consecuencia, cada partido está obligado a reconocer la existencia de otros partidos y aceptar que éstos también puedan organizar y promover proyectos políticos, incluso radicalmente distintos al suyo.

Un partido, así mismo, debe decidirse a ser gobierno. Aunque grupos políticos de muy diverso tipo puedan aspirar a ejercer ciertos cargos de representación política, ese hecho no basta para que lo hagan con eficiencia. Para gobernar, los partidos deben ofrecer diagnósticos de la realidad en la que actúan, pero también propuestas viables a sus electores. La contienda por el poder debe adecuarse a mecanismos democráticos que dejen satisfechos al conjunto de los actores políticos y a la población electora.

Es indispensable que los partidos jueguen, además, el papel de canal de comunicaciones, entre los gobernados y sus gobernantes. En este sentido tiene la

tarea de articular las múltiples opiniones que expresa la sociedad para crear lo que se ha denominado "el intelectual colectivo orgánico", que no hace más que distinguir, de entre las aspiraciones de una sociedad, aquellas que son políticamente aceptables y prácticamente aplicables.

Bajo esta perspectiva el partido es un organizador de la opinión pública y su función es expresarla ante los que tienen la responsabilidad de adoptar las decisiones que hacen posible la gobernabilidad. Pero si esto es válido, también es cierto que los partidos son un canal de transmisión de las decisiones adoptadas por la élite política hacia el conjunto de la ciudadanía. Como canales de expresión biunívoca, los partidos terminan por expresar ante el gobierno las inquietudes de la población y ante la población las decisiones del gobierno. De tal suerte que los partidos constituyen importantes espacios de comunicación en las sociedades democráticas.

La última característica de los partidos, y quizá la central, consiste en que están obligados a reconocerse en la contienda político-electoral como actores principalísimos de la lucha del poder. Por eso, los partidos existen y se desarrollan en aquellas sociedades en que la lucha por el poder se procesa en el campo estrictamente electoral, así que, los partidos requieren de acuerdos básicos que les permita preservar el espacio electoral como el ámbito privilegiado de su competencia, incluso cuando resulten derrotados en las contiendas por el poder. En este sentido, los partidos son leales al sistema político, cuando reconocen en el campo electoral, y sólo en él, los mecanismos básicos para la obtención del poder y su consecuente ejercicio. Esta característica de la forma partido resulta de gran importancia para definir las características centrales de lo que hoy se entiende como sistema de partidos. Efectivamente, sólo donde hay partidos puede existir un sistema de partidos. Éste es el producto de la competencia leal entre los diversos partidos políticos.

Para constituir un sistema, los partidos requieren de garantías elementales que permitan su supervivencia una vez de cualquiera de los protagonistas asuma funciones de gobierno. Es por eso que la competencia de los partidos por el poder sólo puede ser entendida desde una actitud de lealtad de cada uno de ellos hacia el conjunto. No obstante, la competencia entre los partidos es un tema de la mayor complejidad, pues al mismo tiempo entre ellos existen desacuerdos importantes que los separan y confrontan constantemente. El premio de la competencia partidaria es nada más y nada menos que la posibilidad del ejercicio del poder por parte de aquel partido que logra imponerse en la contienda. Así que, trata de una competencia que, aunque leal, implica un nivel de confrontación significativamente elevado.

Para Leonardo Valdés, define al Sistema de Partido como "... el espacio de competencia leal entre los partidos, orientado hacia la obtención y el ejercicio del poder político".¹⁰

1.4. *Definición de Sistema Electoral.*

Son el conjunto de medios a través de los cuales los electores pueden expresar su voto a favor de determinados partidos o candidatos, así como los métodos válidos para convertir estos votos en cargos de representación popular parlamentarios o ejecutivos. Las múltiples voluntades que en un momento determinado se expresan mediante la simple marca de cada votante en una boleta forman parte de un complejo proceso político regulado jurídicamente y tiene como fin establecer con claridad el o los triunfadores de la contienda, para conformar los poderes políticos de una nación.

¹⁰ VALDÉS, Leonardo, *Sistemas Electorales y de Partidos*, Editorial Instituto Federal Electoral; Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, México D.F. 1997, p.29

El sistema electoral es producto de la evolución histórica, por lo que sus efectos políticos dependen de la estructura social, de las instituciones existentes y del comportamiento político de los electores, en suma, de las condiciones prevalecientes en cada país. En ese sentido es una estructura intermedia del proceso a través de la cual una sociedad democrática designa a sus gobernantes. Los extremos que lo enmarcan, a su vez, forman parte de complejas realidades que en sí mismas ofrecen un vasto universo de análisis.

Con la generalización del sufragio en el mundo se puso en marcha la costumbre social según la cual los gobernados intervienen en la selección de sus gobernantes. Así, la democracia adquirió su actual adjetivo funcional: democracia representativa. En ese sentido, se dice que es el mejor (o el menos peor) de los sistemas de gobierno que ha inventado el hombre. Los actores del fenómeno electoral moderno son múltiples y variados: los votantes, los candidatos, los partidos los medios de comunicación, las autoridades que organizan el proceso; también lo son los procedimientos para la confirmación de la lista de votantes, la realización de las campañas de difusión, la instalación de los lugares de votación, la emisión y conteo de los sufragios y, finalmente, la resolución de los conflictos que se puedan presentar durante y después del acto electoral.

Entre ese cúmulo de procedimientos y en contacto con todos los actores referidos, el sistema electoral juega un papel de especial importancia. Debe responder a múltiples cuestionamientos de manera clara y equitativa. Por tal motivo, todo sistema electoral tienen asignadas determinadas funciones.

Para Dieter Nohlen, "...los sistemas electorales determinan las reglas según las cuales los electores pueden expresar sus preferencias políticas y según las cuales es posible convertir votos en escaños parlamentarios (en caso de elecciones

parlamentarias) o en cargos de gobierno (en caso de elecciones de presidente, gobernador, alcalde, etc.) ".¹¹

Los sistemas electorales constituyen un instrumento y un procedimiento para tomar decisiones en un grupo social. La noción de sistema electoral entendida en un sentido amplio se equipara al concepto de derecho electoral, lo que implica considerar todos los elementos , sin embargo, en un sentido estricto el sistema electoral entraña la forma como los votos emitidos por los electores definen la asignación de los cargos públicos.

Para Arturo Núñez define al sistema electoral como " el conjunto de normas y procedimientos involucrados en el proceso que se inicia en la etapa preparatoria de las elecciones y concluye con la calificación final de estas y la integración de los correspondientes órganos del Estado con los candidatos triunfadores, es decir como el conjunto de elementos técnicos que permiten traducir voluntades políticas en posiciones de poder estatal".¹²

¹¹ NOHLEN Dieter, *Sistemas electorales y Partidos Políticos*, Fondo de Cultura Económica-UNAM, México 1994, p.47

¹² NÚÑEZ Jiménez, Arturo; *El nuevo sistema electoral mexicano*, Fondo de Cultura Económica, México 1991, p.35.

CAPITULO II

Antecedentes de los Partidos Políticos en México hasta el siglo XIX.

- 2.1. Las primeras formas de agrupamiento Político
- 2.2. Centralistas y Federalistas
- 2.3. El Partido Liberal y el Partido Conservador
- 2.4. Los Científicos
- 2.5. La organización política de la Revolución Mexicana
- 2.6. Los Partidos Políticos en la etapa Pos-Revolucionaria
- 2.7. Antecedentes de fiscalización de los Partidos Políticos.

2. Antecedentes de los Partidos Políticos en México hasta el siglo XIX.

2.1. *Las primeras formas de agrupamiento Político*

A l respecto, es importante tener presente que su aparición como una figura reguladora jurídicamente ocurre hasta la Ley Electoral de 1911, promulgada por el Presidente Francisco I. Madero, en tanto en su normatividad a nivel constitucional sucede hasta 1977, junto con otras importantes reformas que igualmente hemos abordado oportunamente.

Los hechos narrados a continuación permitirán precisar que al igual que el resto del mundo, en el largo plano hemos pasado de una organización partidista informal en torno a *personajes notables y caudillos militares*, a un sistema de partidos plural y competitivo.

Existen diversos criterios acerca del origen de los partidos políticos propiamente dichos, que se remonta al ejercicio parlamentario y a la necesidad de presentar un frente por parte de quienes se identifican con una idea y objetivo determinado. Instituciones como la iglesia han sido factores para la creación de partidos políticos, pues nada más basta recordar que 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 moderadores y puros.

Sin embargo, por paradójico que pudiera parecer las alianzas políticas entre ellos distinguieron, así fuese fugazmente, una etapa de la vida política del país. Por ejemplo, la presidencia y vicepresidencia de Antonio López de Santa Anna y de Valentín Gómez Farias. Pero los reiterados regresos al cargo presidencial de Santa

Anna suponen igualmente un consenso mínimo de las fuerzas políticas, tal vez en la búsqueda de una especie de árbitro o conciliador de sus diferencias.

La vía armada y la invitación a la intervención extranjera fueron otros tantos recursos buscados para resolver las diferencias políticas, cuando no fue suficiente otorgarle poderes omnímodos a Santa Anna. La Revolución de Ayutla resolvió equilibrio de fuerzas políticas pero no supo contener las diferencias entre los revolucionarios triunfantes. El golpe de Estado del Presidente Comonfort que enfrenta una insurrección entre sus propias huestes, facilita el triunfo del gobierno de Juárez inspirado en la legalidad y apoyado por las armas.

La Guerra de Reforma y el segundo imperio son dos paréntesis prolongados que ponen a prueba ese gobierno legal, y armado, cuya victoria militar abre para México en definitiva el camino de la república: pero no queda a salvo de nuevas asonadas militares como el Plan de La Noria y el triunfante Plan de Tuxtepec, encabezado por el general Porfirio Díaz. El gobierno autoritario de un caudillo militar se prolonga por más de 30 años, teniendo como telón de fondo una Constitución la de 1857, definida inicialmente como un gobierno prácticamente de asamblea y equilibrada a partir de 1874, con las reformas intentadas por Juárez y culminadas por Lerdo de Tejada, con un equilibrio permitido por el bicammarismo y mayores facultades presidenciales.

De esta forma, las tendencias políticas, o los grupos que inicialmente defendieron sus intereses particulares o de grupo ante el autócrata, o ante los explotadores y que por lo tanto eran combatidos y despreciados, al paso del tiempo se van convirtiendo en instrumentos necesarios de lucha, en partidos políticos. Lo mismo para defender intereses clasistas; por último representarán intereses sociales al crear diversos partidos políticos en la vida electoral, con el propósito de ser representativos y sobre todo en la búsqueda de la democracia.

Precisamente el marco liberal permite, desde su origen, la libertad ciudadana de asociación y de participación, en principio sin mediar autorización jurídica expresa; pero "... con la acotación primaria de no violentar las decisiones políticas fundamentales, principalmente la democrática".¹³ Estas agrupaciones irrumpen en la vida moderna, primero por individuos libremente asociados y organizados para participar en la lucha legítima por alcanzar o conservar el poder. Y posteriormente como lo estipula nuestra constitución como aquellas entidades de interés público.

Para el maestro Tena Ramírez utiliza el término "Partido" para calificar varios de los acontecimientos históricos previos y posteriores a 1910.

Como fue el caso del movimiento armado de 1809 en Valladolid, y 1810 en Querétaro que indica el levantamiento de Hidalgo, los cuales tuvieron en común con las pretensiones del Ayuntamiento de la Ciudad de México, el de invocar la restauración de la legalidad con Fernando VII. Para utilizar la terminología de Tena Ramírez, el partido de los criollos hace causa común con las masas de indígenas y mestizos soliviantados por los caudillos insurgentes, confluyendo y coincidiendo varios extractos sociales en la búsqueda de la independencia.

El movimiento independentista, aprovecha la coyuntura política, provocada por Francia al invadir España, incentivando los vientos liberales, que de todos modos ya soplaban en esos momentos y que se reflejaban en la idea de que la soberanía residía en la nación. El movimiento adquiere un carácter eminentemente popular, cuya mejor manifestación es el bando que emite Hidalgo en Guadalajara el 6 de diciembre de 1810, medio que formalmente absuelve la esclavitud, y cuyos principales capítulos establecen:

1. "Que todos los dueños de los esclavos deberán darles la libertad dentro del término de diez días, so pena de muerte, la que se aplicará por trasgresión a este articulado.

¹³ RUIZ Massieu, José Francisco, Op. cit., p.77

2. Que cese para lo sucesivo la contribución de tributos, respecto a las castas que lo pagaban, y toda exacción que a los indios se les exigía”.¹⁴

Al analizar estos acontecimientos se aprecia el carácter popular y liberal de un movimiento que finalmente lograra la independencia de México y que al transcurrir la historia irá dando forma a esta tendencia, que se enfrentará a la de carácter conservador, integrada esta última por notables y por quienes deseaban solamente no perder privilegios.

Por su parte Ignacio López Rayón, instala en 1811 la Junta Nacional Americana para gobernar a la Nueva España en nombre de Fernando VII, con ese fin crea los “Elementos Constitucionales”, en los que perciben las ideas liberales de soberanía popular y de división de poderes. Ideas que influyen en Morelos y que plasma en sus “Sentimientos de la Nación”, era en forma más radical ya que en su artículo primero dice “Que la América es libre e independiente de España y de otra nación, gobierno o monarquía, y que así se sancione dando al mundo las razones... mientras en el artículo 5º la soberanía dimana inmediatamente del pueblo, el que solo quiere depositarlo en sus representantes, dividiendo los poderes de ella en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, eligiendo las provincias sus vocales, y estos a los demás, que deben ser sujetos sabios y de probidad”.¹⁵ El 14 de septiembre de 1814 se instala en Chilpancingo, el primer Congreso Constituyente de nuestra historia: “El Congreso Anáhuac”: El 6 de noviembre expide el “acta solemne de la declaración de independencia de la América Septentrional”. El Congreso es perseguido por los españoles, y finalmente sanciona la Constitución de Apatzingán el 22 de octubre de 1814, con el título de Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana.

¹⁴ TENA Ramírez, Felipe, Leyes Fundamentales de México, Editorial Porrúa, México 1989, p.22

¹⁵ TENA Ramírez Felipe, op. Cit p.29

Este citado decreto además de contener el espíritu liberal vanguardia de la época, al referirse a la forma de elección del Congreso, describe la organización electoral, que parte desde las juntas electorales de partido y juntas electorales de provincia. Posteriormente, el congreso es quien elige al "Supremo Gobierno". Lo sobresaliente, es que el término "Partido", aparecerá en diferentes legislaciones de la época, pero sin referirse a la concepción, que hoy tenemos respecto a los partidos políticos.

En 1820, la lucha por la independencia había decaído; solamente Vicente Guerrero y Pedro Asensio se mantenían en pie de lucha. Por lo que Iturbide fue comisionado para elaborar un Plan de independencia. Años después, describirá los hechos, diciendo que por todas partes se hacían juntas, los europeos y sus seguidores para apoyar la constitución de Cádiz pero sin atacarla; decía Iturbide, que otros pensaron en reformarla y otros añoraban el gobierno absolutista, "las clases privilegiadas y los poderosos, continuaba Iturbide, fomentaban estos partidos, diciéndose unos a otros los proyectos de engrandecimiento que su imaginación les presentaba.

El 28 de septiembre de 1821, levanto el "acta de Independencia" procediendo a nombrar a su Presidente a Agustín de Iturbide, siendo además presidente de la regencia. El 19 de mayo de 1822 Iturbide es reconocido como emperador y disuelve el Congreso, estableciendo en su lugar la "Junta Nacional Constituyente" que aprueba el "reglamento Político Provisional del Imperio". El 2 de diciembre se rebela en Veracruz Antonio López de Santa Anna, desconociendo a Iturbide, proclamando la república y solicitando la reinstalación del Congreso. Sin embargo, el 19 de marzo de 1823 Iturbide reconoce al Congreso, pero sin ser desconocido como emperador. El 8 de abril del mismo año, el Congreso declara insubsistente la forma de gobierno, monarquía constitucional, establecida en el Plan de Iguala, en los Tratados de Córdoba y en el decreto del 24 de febrero de 1822. Además,

acuerda que el Ejecutivo se depositará en una junta de tres miembros, y se da plena libertad para que la nación adopte el sistema político que mejor le convenga.

Destacando en torno Iturbide concibe a los partidos respecto a la lucha por la independencia y su forma de gobierno, parece referirse más bien a facciones políticas, más que a partidos en búsqueda del poder, o dicho de otra forma "los partidos obraban como facciones".¹⁶

En una sesión del Congreso Iturbidista, al hablar sobre la división de poderes, Fray Servando Teresa de Mier, señaló "Que si jamás se chocara con el gobierno no habría libertad; que le es muy difícil convenir con los que a todos prefieren la armonía: que no puede ser inalterable si hemos de tener por único blanco la felicidad de la patria, que en los países más libres como Inglaterra, siempre había un partido decidido contra el gobierno para oponerse tuviese o no razón, otro a su favor y otro medio, que indistintamente, según la fuerza de las razones, se adhería a la que parecía tener las más fuertes; y que contrabalanceando todos de este modo, resultaba regularmente lo mejor, sin que pudiese decirse que el primero era en sentido absoluto contrario efectivo del gobierno.

Este tipo de intervención revela que a principios del siglo XIX, ya había en algunos casos, conocimiento acerca de la existencia de algunos partidos políticos. Y que había plena conciencia de que la existencia de los mismos, era inherente a los sistemas políticos, pero también revela que existía el convencimiento de que no estaban dadas las condiciones para que funcionara aún. Pero, había la certeza de que al dirigirse a las diversas facciones y corrientes ideológicas, se utilizaba el término "partido", sin conceptuarlo como partido político, pero cuyos fines sin duda alguna eran los que persigue un partido político, la conquista del poder o la permanencia en él.

¹⁶ REYES Heróles, Jesús, *El Liberalismo Mexicano*, Tomo II UNAM, México 1958, p.76

Por lo que la lucha política fue entre los partidos "monárquico y republicano", triunfando el último. Sin embargo, existieron como Vicente Guerrero que trataron de formar organizaciones políticas; el ejemplo de Guerrero es una muestra ya que intentó formar el "Partido del Águila Negra", por obvias razones este partido en la historia de México hubiera sido con recursos privados.

2.2. *Centralistas y Federalistas.*

Federalismo, lo ubico en el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba, encubrieron los privilegios e intereses de las clases pudientes. Los ideales de Hidalgo y Morelos se diluyeron a través de estas negociaciones; aunque lograron, por lo menos, la separación de la Corona por medio del "acta de la Independencia Mexicana" el 28 de septiembre de 1821.

Luego de instalarse la Junta Provisional de gobierno, con carácter Legislativo; esta designada a los integrantes de la regencia, que se convierte en el Ejecutivo. El 28 de septiembre de 1821, día de la instalación de la Junta, elige como su Presidente a Don Agustín de Iturbide, quien levanta el Acta de Independencia y designa a los cinco integrantes de la regencia; a su vez estos nombran a Iturbide como presidente de la misma para evitar incompatibilidades, si se hubiera designado a otra persona como presidente.

La Junta legisla acerca de la convocatoria para integrar el Congreso Constituyente. Se presentan propuestas, la Junta proponía un sistema con base en la constitución española, la regencia proponía el bicammarismo, en la que la cámara alta se integra con la representación del clero, del ejército de las provincias y de las ciudades; en la cámara baja estaría representada por la ciudadanía. Iturbide propuso el bicammarismo de elección directa, integrada por clases o gremios. Finalmente se integra con elementos de los tres proyectos, acordándose tomar en cuenta para la elección a las clases o gremios en forma indirecta y crear el

bicamariismo. La Junta aprobó un reglamento con seis bases fundamentales como la libertad de imprenta que sirvió de fundamento y fué aprobada por el Congreso Constituyente, instalado el 24 de febrero de 1822, conocidas con bases constitucionales, en las que el Congreso se declara soberano, con la obligación de respetar los acuerdos de Iguala y de Córdoba; caracterizados por la intolerancia religiosa, la monarquía constitucional y la sucesión de los borbones, con forma de gobierno. Sin embargo, el Congreso se reservó el ejercicio del Poder Legislativo en toda su extensión, lo que desagradó a Iturbide. El desacuerdo con el Congreso, culmina el 19 de mayo de 1822, cuando Iturbide se declara emperador y el Congreso es disuelto por este el 31 de octubre del mismo año. Dando lugar a la creación de la Junta nacional instituyente que crea el reglamento provisional del imperio, en tanto se contaba con una constitución. Santa Anna se rebela, se reinstala el Congreso, y ante este, Iturbide abdica. El Congreso considera ilegal el decreto del 24 de febrero de 1824, así como la coronación de Iturbide, depositando el Poder Ejecutivo en una junta de tres miembros.

Al instalarse el nuevo Congreso, en noviembre de 1823, el partido monárquico había sido superado y aparecía en su lugar, el partido de los centralistas. Como cabeza del partido federal emergía Ramos Arizpe. El 20 de noviembre el Congreso presenta el Acta Constitucional de Corte Federal, la que es aprobada el 31 de enero de 1824, bajo el título de "Acta Constitutiva de la Federación Mexicana". El Congreso inicia la discusión de la Constitución Federativa en abril, siendo aprobada el 3 de octubre y publicándose al día siguiente con el título de "Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos".¹⁷

El término de federación dice Reyes Heróles, era desconocido en México, los textos españoles y franceses no lo mencionaban; los congresistas mexicanos se propusieron elaborar una constitución, partiendo de una mala traducción realizada en Puebla, pero si bien es cierto que el término de federación no existía en textos

¹⁷ ibidem. p.39

de México, si existía en Europa. Así como en norteamérica adquiere el mejor pensamiento político del viejo continente.

En el partido español al igual que los criollos se aglutinan en el partido monárquico; orientación que se concreta con la coronación de Iturbide. Con lo que transitoriamente, se ponen a salvo sus intereses, que la esencia popular de la independencia ponía en peligro.

Además se percibe la lucha por definir el perfil de la constitución y por tanto del país, va polarizando a los grupos. A la caída de Iturbide surgen dos tendencias bien definidas: la centralista y la republicana federalista. Tendientes siempre la primera al Partido Conservador y la segunda al Partido Liberal. Es decir, la centralista será oligárquico de Lucas Alamán todo contra la federación contra el sistema representativo por el orden de elecciones que se ha seguido contra los ayuntamientos electos y todo contra elección popular.

Centralismo expresión derivada de la confrontación de ideas y de enfrentamientos armados con el federalismo, por tratar de implantar un criterio respecto a la forma de gobierno.

Hubo exponentes brillantes por la tendencia conservadora y centralista como fue el caso de Fray Servando Teresa de Mier, el cual objetaba el federalismo por considerar que desunía al país. En el Plan del Valle" de 1823, el padre Mier, hablaba de la posible transacción entre federalismo y centralismo; posición que era rebatida por el federalista Ramos Arizpe quien con rigor intelectual, argumentaba que algunas veces era necesario contrariar inclusive al pueblo, decía "Toca a sus representantes, del pueblo, ilustrarlo y dirigirlo sobre sus intereses, o ser

responsables de su debilidad. Al pueblo se le ha de conducir, no obedecer. Sus diputados no son mandaderos... para tan bajo encargo sobran lacayos..."¹⁸ .

Si algo caracteriza al periodo centralista, fué la llegada a la presidencia de Manuel González pues la vigorosa política de centralización que implementó . Esta política se llevó a cabo en dos niveles, primero la destrucción de tres de los cuatro caciques que habían aspirado a la presidencia de la república en 1880. El segundo nivel fue el fortalecimiento legal del Ejecutivo Federal en detrimento tanto de los poderes locales como el Poder Legislativo Federal.

Esta política de centralización se pudo implementar gracias a la entrada del capital extranjero que le dio al gobierno federal independencia financiera. En los cuatro años de la administración gonzalista entraron al país 110 millones de pesos. Con parte de este capital se construyó entre 1880 y 1884, 5,000 Km. De ferrocarriles, es decir, una cuarta parte de la red que el porfiriato tendió.

Además de los ferrocarriles, Manuel González contó con otro poderoso instrumento de centralización, el Banco Nacional de México. Creado el 2 de junio de 1884 monopolizó la emisión de la moneda: También controló la autorización para el establecimiento de nuevos bancos. Además, a través de él se recaudaban los impuestos y se encargaba de las operaciones de la Tesorería Federal. Gracias al Banco Nacional de México se unificó el sistema financiero del país.

Tanto los ferrocarriles como el Banco Central fortalecieron la unidad nacional que era la base del fortalecimiento del Ejecutivo Federal. Durante la administración de Manuel González liquidó políticamente a tres de los cuatro caciques que habían aspirado a la presidencia en junio de 1880, marginó a Ignacio Vallarta de Jalisco y a los generales Trinidad García de la Cadena de Zacatecas y

¹⁸ SÁEZ PueyoCarmen, Sierra Justo, Antecedentes del Partido Único en México, Facultad de Ciencias Políticas, México 2001, p.88

Juan N. Méndez de Puebla. Su ambición puso de manifiesto que sus aspiraciones no se limitan al control de sus respectivos estados. El único cacique con aspiraciones presidencialistas que sobrevivió, fue el general Jerónimo Treviño de Nuevo León. Francisco Bulnes atribuye este hecho a la profunda amistad de González, nacido en Tamaulipas, con los dos caciques de ese estado; Jerónimo Treviño y Francisco Naranjo, dicha amistad quedó claramente demostrada cuando ambos ocuparon la Secretaría de Guerra en el gabinete gonzalista.

Al primer cacique que González liquidó fue a Ignacio Vallarta y para esto utilizó al Senado de la República, cuyas atribuciones permiten al Ejecutivo intervenir en conflictos locales.

Durante el período Gonzalista se llevó a cabo una serie de reformas iniciadas por el presidente cuyo objetivo era fortalecerlo frente a los gobernadores y frente al Poder Legislativo, es necesario señalar que durante ese período este Poder Legislativo no iniciaba leyes; sólo servía para discutir, modificar y obviamente aprobar las iniciativas del presidente. Por eso el Ejecutivo ocupó las funciones que el Legislativo debía tener. No era suficiente oponerse por oponerse. Hubiese sido fundamental la organización de grupos políticos capaces de desarrollar un programa en el cual hubiesen coincidido y otras veces disentido, con el presidente. La responsabilidad política consiste en oponerse porque se tienen una alternativa mejor.

El 4 de diciembre de 1883 se llevó a cabo una reforma fundamental ya que de acuerdo con el artículo 72 fracción X de la constitución, correspondía al congreso federal "establecer las bases generales de la legislación mercantil". Este artículo fue reformado fortaleciendo el papel del ejecutivo. "Se autoriza al

Ejecutivo para expedir códigos de minería y comercio, obligatorios en toda la república, comprendiendo en este último las instituciones bancarias”.¹⁹

Para llegar a esta reforma antes se decretaron facultades que fortalecían al Ejecutivo en esas materias. La Cámara de Senadores decretó el 15 de diciembre de 1882, en el artículo 1 se faculta al Ejecutivo para que expida la ley general de Bancos de Emisión en la república.

El 21 de abril de 1884 el Ejecutivo publicó el código civil y ocho días más tarde el 29 aprobó el código de comercio que también había sido presentado por el presidente.

La política de control y reorganización del ejército federal por parte del presidente había sido iniciada por Porfirio Díaz el 12 de diciembre de 1879 cuando el senado decretó:

“Se concede al Ejecutivo de la Unión todas las facultades necesarias para llevar a cabo hasta su completo término, la organización del ejército y Armada Nacional, pudiendo introducir los cambios y aumentos que estime convenientes en sus diferentes servicios y dictar las disposiciones conducentes”.²⁰

Un año más tarde el 10 de noviembre de 1880 nuevamente el Senado decretó “Artículo 1º. Se autoriza al Ejecutivo de la Unión para que proceda llevar a completo término la organización del ejército y armadas nacionales.

Toda la labor de conciliación y centralización que llevó a cabo Manuel González dentro de la legalidad, quedó opacada por dos medidas que lo desprestigiaron profundamente. La primera fue la introducción de la moneda de

¹⁹ SÁEZ PueyoCarmen, Sierra Justo, Op. Cit. p.96

²⁰ ibidem, p. 97

níquel y la segunda, el reconocimiento de la deuda que México tenía con Inglaterra.

Respecto de las monedas de níquel, el Ejecutivo presentó a la Cámara de Diputados, el 23 de abril de 1881, una iniciativa para sustituir las monedas fraccionarias de plata y cobre, por monedas de níquel de uno, dos y cinco centavos.

El segundo período presidencial, Porfirio Díaz logró una nueva reforma al artículo 78 constitucional que fue determinante para el establecimiento de la dictadura el cual precisa: " El Presidente entrará a ejercer sus funciones el primero de diciembre y durará en su encargo cuatro años". El Plan de Tuxtepec se había comprometido a ejercer el principio de la no reelección dentro de la constitución. Pero una vez que los tuxtepecanos llegaron al poder la reforma prometida sólo se llevó a cabo de una manera parcial. Durante los 35 años que duró la dictadura porfirista, la economía mexicana sufrió una transformación radical que contrastaba con una estructura política rígida y arcaica.

2.3. El Partido Liberal y el Partido Conservador.

Después de casi 10 años de guerra civil y de una intervención extranjera, el Presidente Benito Juárez decidió en 1867 que había llegado el momento de romper con un pasado revolucionario y anárquico e iniciar una etapa de reconstrucción basada en el orden para lograr el progreso. Con ese objetivo el presidente nombró a Gabino Barrera como director de la Escuela Nacional Preparatoria para formar a la nueva clase política que el país necesitaba. Los científicos fueron los representantes más brillantes del proyecto juarista.

Antes de la organización del grupo, sus futuros miembros participaron en dos publicaciones que utilizaban la filosofía positivista para interpretar la realidad nacional. El periódico La Libertad (1878- 1884), se concentraba en los asuntos políticos, mientras el foro (1873- 1899), en los judiciales.

El 5 de enero de 1878 nació en la ciudad de México el periódico La Libertad, este periódico fue fundamental para el futuro del régimen porfirista pues al presentar su programa político, justificaría históricamente a la administración. La piedra angular del programa La Libertad era la necesidad de centralizar al máximo el poder en manos del Ejecutivo Federal; por representar éste el proyecto nacional frente a una multitud de proyectos locales.

Este diario planteó la imperiosa necesidad de reformar la Constitución de 1857 para fortalecer al Ejecutivo Federal; de manera paralela tanto el régimen porfirista como gonzalista tendió al fortalecimiento paulatino del presidente . La diferencia consistía en que La Libertad propuso que este fortalecimiento se llevase a cabo dentro del marco constitucional para garantizar su permanencia, mientras que Díaz lo va a implementar al margen de la constitución. Ahí estaba la debilidad del sistema, dependía de la vida de un hombre y no de las instituciones.

El programa propuesto por el periódico La Libertad, el cual decía sentaría las bases para la organización de un nuevo Partido Liberal. La Libertad partía de la idea de que, desde la independencia la inestabilidad política en México se debía a la intransigencia compartida por los liberales y conservadores. El dogmatismo había llevado a los dos partidos a excluir al contrario del gobierno. La única alternativa que tenía el partido excluido para participar en la vida política era organizar una revolución para expulsar del poder a su oponente. A partir de 1867 y como consecuencia de la participación del Partido Conservador en la intervención extranjera éste desapareció definitivamente al escenario político, quedando sólo el Partido Liberal. La Libertad proponía acabar con las posiciones dogmáticas e iniciar

una era de pragmatismo basada en una política de conciliación entre los partidos políticos. De esta manera podrían integrarse dentro de la administración pública todas las corrientes políticas y así se consolidaría el Partido Liberal en el poder.

La segunda propuesta del periódico La Libertad era una serie de reformas a la Constitución de 1857 para fortalecer el Poder del Ejecutivo Federal debilitando, por una parte al Poder Legislativo y por la otra a los gobernadores de los estados.

Cuando la Libertad fue atacada por sus propuestas, Justo Sierra su director e ideólogo, respondió que no eran nuevas pues ya habían sido identificadas por el Presidente Juárez en la convocatoria a elecciones expedida el 14 de agosto de 1867. Efectivamente en ese documento, el presidente, propuso una serie de reformas a la Constitución de 1857 con el fin de fortalecer las atribuciones al Poder Ejecutivo limitando las atribuciones al Poder Legislativo y de los gobernadores. Al mismo tiempo propuso una política de conciliación para perdonar a los amplios sectores tanto conservadores como liberales que apoyaron al imperio de Maximiliano. Las propuestas del presidente Juárez fracasaron en 1867, once años más tarde La Libertad las retomaba. Cabe hacer mención que mientras Justo Sierra dirigió el diario La Libertad, mantuvo una actitud crítica hacia la administración porfirista. Al tomar la dirección Jorge Hameken y Mejía el 1º de noviembre de 1881, la redacción declaró su apoyo incondicional a la administración del general González. Así afirmaba "Apoyaremos, a la actual administración en tanto que represente, como hoy representa, las legítimas aspiraciones del país.

Desde un principio La Libertad declaró que su programa sentaría las bases para la formación de un nuevo partido político en México, llamado indistintamente "gubernamental" o "liberal- conservador".

Cosme definía al partido gubernamental de la siguiente manera:

Si al lado del gobierno, aunque sin estar identificado con él de una manera absoluta en intereses y en miras, hubiese existido un partido político amigo de la administración, pero sin servilismo, bastante independiente en su existencia y en sus aspiraciones para que el estímulo de sus elogios no pudiesen nunca ser interpretados como el aplauso de la complicidad, y sus consejos desinteresados e imparciales no fuesen tomados por manifestaciones de sistemático descontento...²¹

Este partido gubernamental debía surgir dentro del antiguo Partido Liberal; el cual, según los libertinos no habían comprendido que en vez de estar en la oposición estaban ya en el poder. Como partido de oposición, cuyo objetivo era transformar las bases mismas de la sociedad, su posición revolucionaria había sido normal. Pero una vez establecida la estructura social por la que tanto había luchado, era necesario que se transformase en un Partido Conservador; pues ahora tenía que "conservar" los principios fundamentales de esa nueva sociedad. La transformación del Partido Liberal en la oposición a conservador en el poder, no era un fenómeno exclusivamente mexicano. Esta había sido, decían, la evolución seguida por el Partido Liberal al llegar al poder en España y Francia. En Francia por ejemplo, Thiers preparó un plan de reformas, la irresponsabilidad política del presidente, la prolongación del periodo presidencial a siete años, la inmovilidad del Poder Judicial y la creación del Senado las cuales habían sido aprobadas por un liberal como Gambetta. Era absurda esa resistencia de los liberales mexicanos a seguir una evolución que históricamente era normal. Esta última, sólo se daría si el Partido Liberal Mexicano era capaz de transformar la tendencia revolucionaria que llevaba en sus entrañas en progresista. Para ello se debía aceptar internamente la necesidad de un nuevo programa político. Durante los diez años de lucha contra el Partido Conservador el Partido Liberal no había tenido más programas que la liquidación del antiguo régimen. A lo largo de esta etapa el partido mantuvo una

²¹ ibidem, p. 42

gran cohesión interna. Pero una vez en el poder los liberales no habían comprendido la necesidad de convertirse en un partido de gobierno. Dada la desaparición desde 1867 del Partido Conservador como fuerza política activa y establecidas las bases de la sociedad moderna; el mantenimiento por parte de los liberales de su actitud revolucionaria cuando verdaderamente no había ya nada que revolucionar, desplazó la lucha del exterior al interior del partido. La consecuencia lógica de esta lucha había sido lo divino del campo liberal en fracciones personalistas. La unión del Partido Liberal sólo se llevaría a cabo si se plantease nuevamente un objetivo exterior: la reconstrucción de la sociedad. Para realizar esta tarea, los libertinos aportaban el programa necesario.

Así mismo consideraban de vital importancia la participación del sector conservador del antiguo Partido Reaccionario en el seno del Partido Liberal. Los conservadores se habían caracterizado siempre por su tendencia al inmovilismo; actitud de capital importancia para frenar la línea revolucionaria del Partido Liberal serviría para regularizar el progreso. Esa organización sería de hecho un nuevo partido manteniendo en su seno, al mismo tiempo, un sector liberal y otro conservador. Sierra y los suyos consideraban que al nuevo partido se uniría el sector del viejo Partido Liberal que viese en la Constitución de 1857 un medio y no a un fin. Asimismo, esperaban contar con el sector conservador del Partido Reaccionario capaz de aceptar las conquistas reformistas como base de la sociedad moderna.

Este Partido Liberal- Conservador conciliaría históricamente a las dos corrientes políticas nacidas de la independencia. Los libertinos decían que habían antecedentes históricos de esta conciliación entre corrientes políticas extremas. En Inglaterra, por ejemplo, en la época de la restauración de la monarquía surgió un partido político conocido como Trimmer que bajo la dirección del vizconde de Halifax, trató de encontrar un término medio entre los Whigs y los Tories. En México desde 1833 había surgido en el interior del Partido Liberal un grupo que

luchó tanto contra las revoluciones de su propio partido, como contra las reacciones del conservador. Este grupo había sido el Partido Moderado, que si bien no había desempeñado papel alguno en los momentos revolucionarios, fue el único grupo en México capaz de constituir un partido de gobierno.

Los moderados eran elementos esenciales en la reconstrucción de una sociedad, ya que comprendieron que en un país como México, era inútil continuar luchando entre dos extremos y que lo único cierto en política era estar en el justo medio. Pero si estos puntos el nuevo partido se consideraba el continuador histórico del Partido Moderado, también existían divergencias. Ante el temor del Partido Moderado el progreso indefinido y la ciencia. El nuevo Partido Liberal tendría además, una ventaja sobre el Partido Moderado. Dicho partido no contó entre sus filas con la juventud, y esa juventud educada ahora en el método positivista le pertenecería.

La vida política mexicana estuvo dominada desde la independencia por los militares. La única garantía de no regresar a ese régimen de arbitrariedad era formar un partido gubernamental compuesto solamente por elementos civiles que, independientemente de sus opiniones políticas, estuviesen interesados en el mantenimiento del orden. Existía en México un grupo económico profundamente antimilitarista por todo lo que ello representaba de inestabilidad.

Para los libertinos el núcleo aglutinador del partido tenía que ser el gobierno. Era éste el único capaz de desarrollar la economía y en función de esto se le unirían, independientemente de su posición política, todos los elementos interesados en que el proyecto se llevase a cabo. Ante la coincidencia de intereses económicos las divergencias políticas pasarían a un plano secundario.

La idea de formar un partido de gobierno; retomada por los libertinos, no había nacido en el seno de la libertad; pues en abril de 1880 Justo Sierra comentaba que, "en el partido benitista un hombre tuvo un día ese gran sueño"²²

En noviembre de 1878 el periódico *La Libertad*, comentaba que el país vería realizarse la fusión tan deseada de los partidos, y seis meses después pregonaba, "Sólo la unión, de todos los partidos ante el cataclismo político y social que se aproxima podrá salvarnos.- Es preciso que los liberales de buena fe se convenzan de que el partido liberal, supuesta la desaparición total del reaccionario, como fuerza política activa, ha llegado al gobierno definitivamente y que necesita saber gobernar, convertirse en un partido gubernamental, profundamente conservador y adicto a las instituciones libres. Si no, como ya no tiene enfrente un partido rival en ideas que pueda disputarles el poder, tendrá que entregárselo a la anarquía y a la disolución.

En 1879 el Partido Conservador se había apoyado en un elemento fundamental de organización política: la iglesia. Era ésta, por su estructura nacional y su influencia en las masas, el elemento realmente peligroso para el liberalismo. En ese mismo año el diario *La Libertad* consideraba que la iglesia mexicana estaba dividida en dos fracciones, la primera encabezada por el arzobispo de México, Pelagio Antonio Labastida y Dávalos, que había adoptado la no intervención de la iglesia en los asuntos políticos, la otra, íntimamente ligada con el Vaticano, tendía cada vez más a participar en la vida política y era un peligro potencial para el Estado Liberal. Por su dependencia ideológica los libertinos consideraban a este sector de la iglesia como extranjero.

El problema del Estado Liberal era que tarde o temprano tenía que llevar a cabo una política de centralización para lograr la unidad nacional; lo que implicaría la desaparición de los caciques que se opusiesen a esa política. Pero mientras que

²²GAMBOA, Federico, *Los reaccionarios trabajan*", *La libertad*, México 1978

existiese ese peligro que representaba la iglesia, los liberales no podrían prescindir del sistema caciquista como sustento de la estructura del poder. La solución que el sistema encontraría más tarde fue apoyar y fortalecer el caciquismo leal a la política del centro y paralelamente destruir a aquellos caciques que pretendieran mantener su independencia.

Desde la llegada de Juárez al poder el Partido Liberal había alentado la introducción de pastores protestantes en México, históricamente ese partido había sido admirador profundo de los norteamericanos de la misma manera que el Partido Conservador, íntimamente ligado a la iglesia, había tenido un odio feroz a los Estados Unidos por el peligro que el protestantismo representaba para el catolicismo. De este odio nació en las filas conservadoras una admiración profunda por el espíritu latino representado fundamentalmente por España y Francia.

El Partido Liberal mexicano al no encontrar explicación a la miseria del país, llegó a la conclusión de que eran las instituciones norteamericanas la causa del desarrollo prodigioso de aquél país. De esta convicción nació el profundo respeto de los liberales por el espíritu sajón y de ahí empezaron a copiar ideas fundamentales tales como el federalismo, el sufragio universal, los derechos absolutos del individuo, creyendo que los resultados serían los mismos. Ante el fracaso de las instituciones en México, el Partido Liberal concluyó que la religión protestante era un elemento determinante para comprender su acelerado progreso. Algunos políticos creyeron que el secreto del poderío americano consistía en la religión protestante, y no perdonaron esfuerzos para allanar el camino al protestantismo.

Cosa que realmente a mi criterio el Partido Liberal Mexicano cometió un error grave al creer que la sajonización de nuestra cultura daría por resultado el desarrollo económico del país. Justamente si, se llevase a cabo esa sajonización, lo que peligraría será la nacionalidad.

Ante la intervención de capital norteamericano, tuvo un peso preponderante en la economía mexicana, y obviamente repercutió en los valores culturales. Si México no era capaz de presentar una personalidad propia sería inevitablemente absorbido por los Estados Unidos.

2.4. *Los científicos.*

Al fracasar la Unión Liberal en su objetivo de formar un partido político, los científicos trataron de llevar a cabo las reformas constitucionales propuestas por Justo Sierra en el manifiesto de la Unión Liberal.

Estas reformas eran: establecer la inmovilidad del poder judicial, creación de la vicepresidencia de la república, y ley orgánica para garantizar la libertad de prensa.

Si no había sido posible establecer el partido para encauzar la sociedad hacia la democracia y al mismo tiempo resolver el problema de la sucesión de Díaz, estos dos objetivos podrían lograrse de las tres reformas constitucionales.

La inmovilidad de poder judicial garantizaría su independencia y con ella el acatamiento al régimen constitucional; es decir El Estado De Derecho. Al respetarse la constitución existiría la separación efectiva de los poderes. La base de la dictadura era gobernar al margen de la constitución y concentrar el poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial en manos de Díaz. Bulnes considera que la inmovilidad del poder judicial "amputa a la dictadura del ombligo para arriba".²³

El grupo científico que había participado dentro del grupo más amplio de la Unión Liberal, se formó en octubre de 1893 para presentar las tres reformas constitucionales propuestas por Justo Sierra en el manifiesto de dicha unión.

²³ Archivo Bulnes, segunda parte "la culminación de la dictadura", UNAM, México 1999, p. 141

El verdadero grupo científico organizado en octubre de 1893 y que existió hasta 1895 estuvo formado por los señores José Ives Limantour, Lic. Justo Sierra, Lic. Rosendo Pineda, Lic. José María Gamboa, Lic. Emilio Pimentel, Dr. Manuel Flores, Lic. Joaquín Casaus, Lic. Roberto Núñez, Lic. Pablo Macedo, el grupo desde que comenzó sus trabajos, tuvo simpatizadores muy valiosos que no entraron a tomar lugar formal en dicho grupo porque no le quiso dar carácter político, sino más bien íntimo en el seno del porfirismo.

Bulnes asegura que agosto de 1893, Limantour, Sierra y Pineda se entrevistaron con Díaz, para exponerle las tres reformas constitucionales, que con su autorización presentarían ante la Cámara de Diputados don Porfirio Díaz dio su adhesión a este programa poniendo por condición que esperasen sus indicaciones para lanzar la primera reforma. Díaz, 56 días más tarde dio la orden para la presentación de la iniciativa en cuanto a la inamovilidad del Poder Judicial. Sin comprometerse a su aprobación pero garantizando la libertad de discusión. Dicha inamovilidad fué aprobada por la sesión del 30 de octubre y apoyada por 36 diputados entre ellos Benito Juárez. Sin embargo, desde la presentación del proyecto hasta la sesión de 4 de diciembre, la cámara no se ocupó de la iniciativa durante este período la prensa llevó una gran discusión sobre la inamovilidad del poder judicial., pues el hecho de que el Ejecutivo nombrara a los magistrados garantizaría la capacidad profesional de éstos, capacidad que el pueblo no podía juzgar.

La inamovilidad fué discutida en más de dos sesiones, pero fué un fracaso, así que Bulnes, asegura que en una reunión los científicos consideraron que sólo había tres caminos a seguir: enfrentarse a la dictadura con un partido organizado, retirarse de la política o bien disolverse como grupo y aceptar la dictadura. Respecto a la primera posibilidad, sabían que la dictadura no permitiría nunca un partido político, además los diez miembros del grupo científico no tenían fuerza real para plantearse esa alternativa. La única salida era la disolución del grupo y la

aceptación de la dictadura por dos razones; lo inteligente y lo patriótico era cooperar al desarrollo económico para que cuando antes fuese como debía ser, la tumba de la dictadura y sobre todo, para que negarlo en 1896 el general Díaz contaba con 66 años de edad, conforme al cálculo de probabilidades de la materia, en seis años más el general Díaz debía desaparecer y, para recoger la herencia, era indispensable estar dentro de la administración.

Por lo que en 1894 los científicos declararon la disolución del grupo y su apoyo individual de la dictadura, la opinión política reaccionó violentamente en su contra ique decepción al ver que los gladiadores no pensaban en morir repudiando el "Ave César" sino en hacer silogismos, hablar de ciencia, tomar actitudes de pedagogos, pues los científicos aparecían recomendando la sumisión absoluta.

En 1894, la opinión general del país deseaba la anarquía, el cuartelazo, la conflagración por trágica que fuese, y al encontrarse con el desengaño con que sorprendieron al pueblo, en vez de creerlos profesores de sociología, patriotismo, de finanzas, de cultura, de la famosa evolución, los consideraron profesores de servilismo, y el desprecio público los envolvió inexorables.

Bulnes definió a los científicos de la siguiente manera:

Los científicos no pueden formar un partido político, porque carecen de las tres condiciones.- no tienen programas de principios, pues en 1893 lo presentaron incompleto, no tienen poder electoral, porque todos sus éxitos los han obtenido por elementos oficiales puestos a su disposición por el gobierno. Si no tienen poder electoral menos tienen poder revolucionario.

Los científicos tampoco pueden representar una facción porque esta requiere un militar a su cabeza que llene los requisitos indispensables para asaltar el poder por medio del cuartelazo, su único modelo probable para alcanzar el poder ha sido

por la adopción paternal de una dictadura que los haga legatarios del poder público.

Los científicos no pueden ser más que lo que siempre han sido; grupo y para hacer algo como grupo es necesario tomar la forma inconveniente camarilla, pues estas solo sostenían intereses de facción dentro de los palacios, y el pie de los tronos.

Para Calero considera que el fracaso del proyecto sobre la inmovilidad trajo grandes cambios en el grupo científico.

Descantados quizá de la política, los científicos se dedicaron entonces a diversas órdenes de actividades: unos como Macedo y Casasús, a acrecentar la prosperidad de sus bufetes; otros, como Sierra, al estudio y a la enseñanza; otros como Pineda, a estériles intrigas; otros como Creel a grandes negocios bancarios o industriales. Los que escogieron el campo de la actividad profesional de los negocios; progresaron extraordinariamente y algunos hicieron grandes fortunas, aprovechando a maravilla sus superiores dotes personales y su influencia con el poderoso ministro de Hacienda.

La entrada de Limantour a la Secretaría de Hacienda, unida al fracaso del programa del grupo científico, produjo una división entre los miembros de la recién disuelta asociación. Al ser nombrado Limantour Oficial Mayor de la Secretaría de Hacienda, el país atravesaba una crisis económica y la política del secretario Matias Romero se encaminó a tratar de barrer la corrupción gubernamental. En 1893 se enfrentó a un problema, fué el déficit entre los ingresos y los gastos federales que no podía cubrirse con préstamos exteriores debido la crisis mundial, para resolver este problema decidió Limantour por una nivelación de los presupuestos como parte de esta política se crearon nuevos impuestos que incidían sobre los sectores de la economía menos afectados por la crisis, fundamentalmente la crisis nacional.

Como consecuencia de esta política se hizo una reducción proporcional a los sueldos de los empleados públicos, se suspendieron las subvenciones que el gobierno daba a varios periódicos y esto se extendió a los sueldos de periodistas destacados ilegalmente de diversas secretarías de Estado.

La consecuencia de esta política de Limantour de no distinguir entre la corrupción que arruinaba la base de la dictadura y aquella que era la base misma del sistema, trajo fatales consecuencias para el grupo científico. Además del desprecio de la opinión pública por su servilismo después del fracaso del proyecto de la inmovilidad judicial, ahora se unía el odio al hombre que atacaba los intereses económicos de amplias capas de la sociedad. Este hombre además de ser ministro de Hacienda, era la cabeza visible del grupo científico. Los resultados no se hicieron esperar y los periodistas se apresuraron a tallar sus plumas y a mojarlas en tinta para despedazar al secretario de Hacienda, este odio no era más que el reflejo del sentimiento compartido por la mayoría de la burocracia hacia Limantour y los científicos.

Pero la gran contradicción dice Bulnes, es que después de llevar esta campaña contra la corrupción a todos los niveles, Limantour y su carro completo establecieron una corrupción más productiva que la anterior y ahora monopolizada por ellos. La base de esta corrupción era el control que Limantour estableció a todas las nuevas concesiones mineras, agrícolas, petroleras, etcétera, pero que no se aplicaba. A diferencia de la corrupción anterior que desangraba al Estado, la nueva corrupción de Limantour y el carro completo era producto del desarrollo económico. La antigua clase parasitaria había sido desplazada por una nueva clase de hombres de empresa. Pero mientras la anterior era amplia, la nueva beneficiaba sólo a una íntima minoría.

Toda nueva reelección planteó al régimen porfirista la necesidad cada vez más apremiante de su legitimación. Por la misma tradición liberal del régimen y la

fuerte inversión de capital extranjero, necesitaba de la apariencia de "respetabilidad democrática". Los científicos aportaron, con la Unión Liberal, el modelo de organización que sería utilizado para todas las reelecciones posteriores. Pero si el régimen copió el modelo, tuvo especial cuidado en alternar o diversificar a los grupos que aparecieron como supuestos organizadores. En 1896 por ejemplo, un grupo de amigos de don Porfirio, encabezados por el coronel Antonio Tovar, organizó el Círculo Nacional Porfirista. Si la Unión Liberal había sido criticada en 1892 el gobierno trató de mantener ocultos esos vínculos presentando los trabajos electorales ante la opinión pública como independientes de su voluntad. Era necesario que estas manifestaciones "no obedezcan a un grupo determinado ni menos de autoridades y empleados de la administración del país. La postulación de Díaz debía presentarse "con un carácter de verdadera popularidad". La crítica contra la Convención Nacional Porfirista cayó por su propio peso; su sólo nombre cerraba la posibilidad de cualquier candidatura que no fuese la de Díaz poniendo de manifiesto el carácter antidemocrático de la convención. Para la siguiente reelección en 1900, participaron cuatro organizaciones distintas: Club liberal, Círculo Nacional Porfirista, Convención Nacional y la Asamblea Constitucionalista.

Los científicos estaban divididos, los del "carro completo" del señor Limantour, señores Macedo Pablo, Casasús Joaquín, Roberto Núñez; capitaneados por el Licenciado Roberto Pineda, veían con sumo agrado que el señor Limantour hubiese abandonado definitivamente sus pretensiones a la presidencia de la república, pero consideraban indispensable para recoger del César el poder el día de sus funerales, que el señor Limantour, más que nunca se metiese en la política de la risueña intriga funeraria. Pensaban que el sólo el señor Limantour podía entregarles el poder.

La dictadura y los científicos militares se debilitaron con la ola de la agitación, Reyes Limantour salieron, en grado distinto, fortalecidos políticamente.

Dicha ola de agitación tuvo consecuencias opuestas para Reyes Limantour. El primero se debilitó en el interior del régimen pero se fortaleció ante la opinión pública; mientras el segundo se fortaleció en el gabinete y se desprestigió aún más ante la opinión pública.

La salida de Reyes de la Secretaría de Guerra fortaleció la posición de Limantour en el gabinete. Su amigo el general Francisco Z. Mena pasó de la Secretaría de Comunicaciones a la de Guerra, foco constante de oposición a éstos, ahora controlada por un amigo de Limantour.

Si los científicos esperaban heredar el poder era fundamental contar con un grupo de apoyo en el ejército y con ciertas gubernaturas locales. El primer objetivo los generales Mena y Martínez eran el elemento clave; pero ambos murieron repentinamente en un plazo de tres meses.

Respecto a las gubernaturas locales los científicos trataron de influir a dos niveles; directamente por medio de Limantour o indirectamente por medio de la Secretaría de Gobernación. Gracias a la intervención directa de Limantour, controlaron seis gubernaturas, incluyendo la del Distrito Federal, estaban bajo el control de miembros o amigos de los científicos.

Las oligarquías locales se consolidaron en el gabinete y establecieron, con la participación de Díaz, una política para la sucesión de don Porfirio. Limantour fue el artífice de la sustitución de la dictadura por una oligarquía. Se logró en acuerdo con el beneplácito del presidente Díaz, entre el señor Limantour, ministro de finanzas, el señor Corral, el vicepresidente y el señor Molina, ministro de fomento, para llevar a cabo una transición pacífica del poder supremo en caso de rompimiento del orden público.

Desde la ola de agitación, Ramón Corral había entrado en contacto con Rosendo Pineda, que había sido el alma de aquellos trabajos. Desde entonces los científicos de hecho, quedaron divididos en dos grupos: los corralistas con Pineda y sus secuaces y los netos científicos con Limantour, Los Macedo y Casasús. Ambas agrupaciones fueron afines y consecuentes entre sí, pero sus tendencias, aspiraciones y finalidades quedaron perfectamente distanciadas.

Para los científicos en general la vicepresidencia de la república abría la posibilidad de formar alrededor de su titular el núcleo de un partido político que, a la muerte de Díaz, sería la base de apoyo el nuevo presidente. Pero para lograr esto, era fundamental que Díaz fuese poco a poco integrando en las decisiones políticas a Corral, para que el vicepresidente fuera conociendo los mecanismos de poder y a la vez la clase política encargada de llevar estas decisiones a la práctica.

La desconfianza fué pues, la que cegó al general Porfirio Díaz haciéndole perder de vista la necesidad de constituir un partido gobiernista, grande y homogéneo, que bajo su alta dirección, sostuviera a su presunto sucesor y permitiera a la nación ir poco a poco, reformando y haciendo prácticas sus instituciones.

El general Díaz, al poner a Ramón Corral como vicepresidente, en 1904, procuró satanizarlo, empequeñecerlo, hacerlo débil y despreciable hasta lo imposible, en vez de prestigiarlo, recomendarlo al país, masticó a Corral, para convertirlo en papilla. Al no permitir que alrededor de Corral se formase un grupo político, de llegar éste a la presidencia se vería obligado a apoyarse en la estructura política porfirista. Esta idea de continuidad del régimen creó una gran impopularidad hacia Corral.

Para mantener la dictadura Díaz, había logrado dividir, oponer y neutralizar a sus partidarios sin darse cuenta que mientras los grupos porfiristas se desgastaban en inútiles luchas intestinas, los católicos se organizaban políticamente.

2.5. *La Organización Política de la Revolución Mexicana.*

A lo largo de la dictadura de Porfirio Díaz se crearon las condiciones de injusticia social que harían estallar el movimiento armado revolucionario de 1910. Durante más de treinta años en el régimen porfirista se formaron y consolidaron numerosos grandes latifundios, y las riquezas nacionales, como el petróleo y los yacimientos de minerales, se convirtieron en propiedad de extranjeros, en manos de quienes también se encontraba gran parte de las industrias y de las vías de comunicación. Si bien es cierto que durante el porfiriato el proceso de desarrollo económico del país experimentó un impulso muy importante, de suyo fue más que evidente que la riqueza se concentró aún más en un reducido grupo de la población, con el empobrecimiento creciente de las grandes mayorías. Puede afirmarse que el porfiriato consistió en un intento de modernización dictatorial instrumentado con la complicidad de los científicos, los modernizadores positivistas que sólo benefició a la oligarquía nativa y a los intereses extranjeros.

El estallido revolucionario de 1910 es el corolario de la acumulación de grandes injusticias, sumadas a la ausencia de democracia y a la miseria de gran parte de los mexicanos. En este sentido, el movimiento revolucionario fué pluriclasista y gozó de amplio consenso, pues en él participaron lo mismo campesinos que intelectuales, obreros que empleados públicos, las clases medias, y, en una palabra, la gran mayoría de la población. Así pues, el movimiento revolucionario prácticamente involucró a todas las clases sociales, fué por lo tanto eminentemente popular, y en él las distintas fuerzas que lo componían expresaron el imperativo unitario más allá de las diferencias, después evidentes, de realizar un cambio radical en la vida del país.

El período de fermentación del movimiento revolucionario, que precedió a la etapa propiamente armada, se nutrió de acontecimientos de gran influencia, en el

orden de ideas y en el ámbito de la expresión política. Entre ellos, el primer Congreso Liberal, celebrado en 1910, un mes más tarde, el manifiesto a la nación, emitido por el Club Liberal, "Ponciano Arriaga", también en el estado de San Luis Potosí. Otros hechos de gran importancia prerrevolucionaria fué la huelga de Cananea, en mayo y junio de 1906, ese mismo año, en septiembre, la revuelta de Acayucan, en Veracruz; a emergencia de grupos como el Partido Antireeleccionista; la emisión del Plan de San Luis Potosí, del 18 de noviembre de 1910 así mismo, la entrevista Díaz-Creelman, de 1908, en la que el viejo dictador afirmaba que el país estaba preparado ya para experimentar la democracia, causando gran revuelto, y la publicación de la sucesión presidencial, de don Francisco I. Madero, entre otros. Todos estos hechos indubitadamente contribuyeron a preparar el clima de movilización política y social que desembocaría con fuerza incontenible en el proceso armado de la Revolución Mexicana.

Durante este período de la revolución, que comprende de 1910 a 1917, las distintas fuerzas intervinientes se expresaron a través de leyes y decretos inversos, con el fin de traducir las demandas populares y las de los grupos revolucionarios. De ahí se observe una pluralidad de concepciones e intereses que sólo hasta 1917, con la promulgación de la Carta Magna, cobraron cuerpo de mayor unidad. Mientras tanto se promulgaba y daban a conocer planes y leyes, entre los que se encuentran el Plan de Ayala, de noviembre de 1911, que propone la destrucción de los latifundios, para entregarlos a los campesinos; el Plan de Guadalupe, de marzo de 1913, el manifiesto zapatista de Milpa Alta, en agosto de 1914, el decreto de diciembre de ese mismo año , en el que se promulga la ley que asienta el sistema del municipio libre como base de la organización general de la república; la ley agraria de enero de 1915, las facultades otorgadas al Congreso de la Federación, con el fin de que legisle sobre materia laboral, etc. Al triunfo de la revolución, los caudillos determinan la necesidad de dar paso a un periodo de reconstrucción y modernización nacionales, a partir de los intereses y las necesidades de las

grandes mayorías. Así se manifestó durante el constituyente de 1917, en el cual el Congreso se encontró en la disyuntiva de adecuar la Constitución de 1857, o de realizar y transformaciones más profundas, con el fin de corresponder a los cambios internos del país.

En el transcurso de treinta y cinco años y hasta 1911, la dictadura de don Porfirio Díaz, el ejercicio del poder, supusieron el control férreo de la vida del país. Al término del periodo armado de la Revolución Mexicana, hubo grupos revolucionarios que pretendieron impulsar la vida política nacional mediante la fundación de partidos políticos. El intento enfrentó muchas dificultades ante la ausencia de una verdadera política de naturaleza partidaria, puesto que el porfiriato combatió y segó las posibilidades de que las masas se politizaran. En ese sentido y en razón del precario desarrollo político de México, tras la revolución las masas se orientaron hacia las figuras tutelares de los caudillos, preeminentes en una sociedad de cultura patrimonialista.

Es preciso señalar que, en ese sentido, y desde una perspectiva general, los fenómenos de caudillos y caciquismo surgen en periodos en los que el Estado es más el presentimiento de un proyecto que una realidad consumada, y que, de igual manera, la conciencia nacional asoma apenas como una entidad de formación. El patrimonialismo heredado por la corona se alía entonces con la ausencia de instituciones y la incapacidad de la administración para cumplir con sus propósitos. El poder central de las naciones ya independientes debe negociar, en condiciones de gran debilidad, con los caciques y caudillos enfeudados en la dispersión de los territorios nacionales. El caudillismo encierra así dos aspectos de carácter juntamente contradictorios y complementarios: contribuye a la desarticulación de las estructuras preestatales, pero con frecuencia propicia que un caudillo lo suficientemente poderoso imponga la voluntad unificante de su ley a los demás caudillos y caciques. En el caso concreto de México, el cacicazgo se

constituye, por otra parte como la instancia de mediación obligada entre la sociedad tradicional y agraria y el Estado que lucha por consolidarse.

Así pues, el país era campo fértil para el resurgimiento de caudillos, y la vida política se articulaba mucho menos en torno a organizaciones que la influenciaran como entidades instituyentes, que alrededor de las figuras carismáticas de los caudillos, como sucede en las sociedades tradicionales. En todo caso, las organizaciones apoyaban su existencia, casi siempre efímera, en los "hombres fuertes", que gozaban de capacidad de convocatoria y beligerante prestigio de las armas. Si se desestima la evidente dimensión de estos fenómenos, difícilmente puede justipreciarse el papel fundamental que el PNR llega a cumplir, en su contribución al fortalecimiento del Estado, a la estabilidad política y social, y a la construcción del México moderno.

La promulgación de la Constitución de 1917 dio paso a la formación de grupos diversos bajo la denominación de partidos, aunque en sentido estricto no lo hayan sido. Estas agrupaciones reflejaban, con diverso acento, los intereses y la pluralidad de las fuerzas revolucionarias, que promovían reivindicaciones de distinta naturaleza. La influencia preponderante de los caudillos orilló, sin embargo, a que los grupos que deseaban constituirse en partidos se vieran vulnerados en su intento por constituirse y desarrollarse al margen de dichos caudillos. En realidad, la mayoría sucumbió a su influjo y se vieron estrechamente ligados a los hombres fuertes que habían surgido de la revolución. El fenómeno entrañaba un claro círculo vicioso, prácticamente no existían partidos políticos que pudieran sustraerse a la influencia de los caudillos y éstos, con su presencia, imposibilitaban el surgimiento de un partido de envergadura, que, a escala nacional, articulara a un número importante de fuerzas revolucionarias. En consecuencia el pueblo seguía a las figuras revolucionarias. En un México que era, como se ha señalado, una sociedad patrimonialista, tradicional, y principalmente agraria que no experimentaba aún los procesos de secularización a los que se

someten las sociedades en tránsito claro de modernizarse, o bien plenamente modernizadas, era más que explicable que así sucediera. Basta considerar el solo hecho de que cuatro quintas partes de la población en edad de leer y escribir eran analfabetas en la primera década del siglo.

La gran mayoría de las agrupaciones políticas que participaron en el Poder Legislativo Federal durante los años veinte, no fueron verdaderos partidos políticos aunque reclamaban para sí tal nombradía, al padecer un débil y efímero respaldo popular, de tal manera que su papel se reducía prácticamente al mero hecho de concurrir a elecciones. Por otra parte, los partidos de la época al margen de que históricamente incluso los más democráticos presenten rasgos oligárquicos, más bien servían a los intereses de las élites revolucionarias, que a sus hipotéticos militantes. Además con más frecuencia, a través de los partidos políticos los caudillos se constituían en poderes paralelos que pretendían presionar al Ejecutivo.

2.6. Los Partidos Políticos en la etapa Pos-Revolucionaria.

Habiendo concluido el periodo armado de la revolución, Adolfo de la Huerta desde Álvaro Obregón, pero principalmente Plutarco Elías Calles, asumieron la necesidad de crear y fortalecer, en términos de aglutinamiento y de construcción de consensos, una fuerza política y social que convirtiera en realidad la unidad del poder político. Para lograrlo buscaron el apoyo de no pocos partidos, que a su vez, como ya indique, estaban constituidos en torno a figuras de caudillos, caciques, y notables. Por ello mismo, las alianzas sufragadas, lo eran más con respecto a estos personajes a escala de localidades o en el ámbito nacional que a organizaciones estables y constituidas con solidez; se trataba, por lo tanto, de acuerdos precariamente establecidos, sin reglas claras y previsibles de civilidad política.

En este sentido, y desde una perspectiva que aludía a un pasado reciente todavía durante el ejercicio de los gobiernos de Álvaro Obregón y de Plutarco Elías Calles, fue evidente que la debilidad de las instituciones se explicaba por un desarrollo político casi inexistente durante el porfiriato. Esta situación propiciaba, en contrapartida, el ejercicio de un acusado presidencialismo frente a la multitud de los poderosos locales no institucionalizados, presidencialismo cuya tarea más urgente era definir la consolidación y la presencia palpable del Estado. Mediante el ejercicio efectivo de poder y predominancia, el jefe del Ejecutivo, debía de constituirse en una instancia de mediación y arbitraje, de consolidación entre las fuerzas políticas, por una parte, y por otra, entre el grueso de la población y quienes concentraban la riqueza. Frente al periodo convulso de rebeliones, revueltas asonadas que cimbraron una buena parte del siglo XIX hasta la sangrienta represiva paz porfiriana, el Congreso Constituyente, de 1917 dotó de poderes amplios al presidente de la república, con el fin de que sus facultades y el ejercicio de su poder se vieran fortalecidos.

Por otra parte, los proyectos políticos de Obregón y de Calles consideraron la participación fundamental de las masas populares en el movimiento pluriclasista de la Revolución Mexicana; de manera que era necesario incorporarlas al proyecto de nación, y que, en este sentido, debía buscarse la organización del campesinado y de los obreros. De hecho, la incorporación efectiva de las masas campesinas al proyecto posrevolucionario, un poco más tarde, y de manera más plena, significará el fortalecimiento del Estado mexicano. Así mismo las organizaciones sindicales y los agrupamientos que se asumían como partidos políticos, establecieron, paulatinamente nexos con el Estado, contribuyendo de esta manera a la creación de las condiciones de estabilidad política. Esta vinculación propició la incipiente institucionalización de las demandas populares, que con posterioridad, se realizarían en el marco de un intercambio corporativo de fortalecimiento recíproco, entre los sindicatos de trabajadores y el propio Estado.

En 1928, la CROM, dirigida por Luis N. Morones, contaba con alrededor de dos millones de miembros y se encontraba firmemente consolidada, si bien este proceso de afianzamiento no estuvo exento de episodios de corrupción y autoritarismo. Mientras tanto, los campesinos no se habían constituido propiamente en un movimiento organizado y mantenían sus reservas frente al régimen posrevolucionario. Si bien era indudable que en la propia Carta Magna de 1917 la reivindicación de los intereses de los campesinos y los obreros se habían elevado a rango constitucional, lo cierto es, que era indispensable fortalecer primeramente al Estado para realizar dichas demandas. De esta forma fue posible cumplir, en la década siguiente los compromisos establecidos con los obreros y campesinos, afectando no pocos y sí muy poderosos intereses nacionales y extranjeros. No obstante, la consolidación del Estado todavía no era un hecho, y tanto Obregón como Calles tuvieron que gobernar como caudillos, ejerciendo un poder excesivamente personalizado y carismático, que se fincaba, en buen grado, en su legitimidad de militares que habían combatido en la gesta revolucionaria. Ambos caudillos se vieron continuamente presionados por quienes dentro del propio ejército, y vinculados a intereses de campesinos, latifundistas y hombres y grupos de dinero, estaban en desacuerdo con la conducción de la política presidencial. Ambos residentes tuvieron que enfrentar los intereses más dispares, en un marco de escasa institucionalización de la vida pública, y por lo tanto, en un ambiente de arbitrariedad y de una violencia tan presentida como siempre inminente.

El proyecto de la fundación del PNR, Partido Nacional Revolucionario, así como sus primeros años de vida, a partir de 1929, cobran una verdadera dimensión apenas se pone de relieve y se interpreta el contexto en el que tiene lugar su nacimiento. Indudablemente en el año de 1928 se cifra, con el asesinato de Álvaro Obregón como presidente electo por segunda vez, la mayor crisis política que haya padecido el accidentado periodo presidencial del general Plutarco Elías Calles, y ciertamente una de las más graves en la etapa posrevolucionaria. La mayor crisis

sin duda, sin olvidar que en su gobierno Calles tuvo que enfrentar la amenaza de una intervención militar por parte de los Estados Unidos, durante el conflicto petrolero era la época de la política del "Big- Stick" y del intervencionismo militar, aplicada por los norteamericanos a toda América Latina; el intento de golpe militar urdido por los generales Serrano y Gómez; así mismo la guerra cristera, entre 1926 y 1929, y desde luego la oposición de la iglesia a la política del Estado. Sin embargo, todos estos conflictos, de gran importancia, parecieren culminar con uno de la mayor dimensión: el asesinato de Álvaro Obregón en las postrimerías del periodo presidencial callista. Hasta ese momento el presidente Calles había establecido que el propósito fundamental de su política era consolidar al Estado posrevolucionario, fortalecer sus estructuras, sin que en la víspera de terminación de su mandato hubiera podido realizar tal objetivo.

La debilidad del Estado era la fragilidad de las estructuras burocráticas-administrativas, sin bien es cierto que a esas alturas Calles había fundado instituciones de la mayor importancia, era así mismo, la constante recurrencia a las armas para resolver las diferencias sociales, entre grupos e individuos, en detrimento al Estado de derecho y las instituciones; además los militares seguían actuando por sus fueros e interviniendo en los problemas diversos del país, así fuera con las mejores intenciones de resolverlos. A lo largo de la geografía dispersa del país, los campesinos, armas en mano, exigían cada vez con mayor impaciencia acumulada durante los largos años del porfiriato, y aún desde antes que les dotara de las tierras esperadas. Así conforme transcurría el tiempo, la tensión crecía y la situación se agravaba.

Muchos de los militares que habían tomado parte en la lucha revolucionaria, al término de ésta habían constituido verdaderos feudos en localidades y regiones, en los que la voluntad era ley. Por lo tanto, con frecuencia ejercían impunemente la arbitrariedad de su poder, convirtiéndose en latifundistas, lo que agravaba la situación de los campesinos. Precisamente a causa de estos poderes regionales y

locales, el fantasma y la amenaza de un posible golpe militar amenazaba al gobierno de Plutarco Elías Calles. Era claro, por tanto, que durante el período comprendido entre el triunfo de Carranza y la consecuente promulgación de la Carta Magna, y la víspera de la creación del Partido Nacional Revolucionario, el presidente y los caudillos habían monopolizado la vida política del país y en muchas ocasiones, no precisamente en términos institucionales. La preeminencia carismática de caudillos, notables, caciques, impidió el desarrollo de verdaderos partidos políticos, de manera que hacia 1928 no existía un partido de alcance nacional que impulsara la institucionalización de la democracia en el país. Los partidos existentes se limitaban a cumplir meras funciones electorales, sin verdaderos programas políticos en términos de continuidad y permanencia, de consecución de objetivos en relación a ideologías definidas. El Partido Nacional Agrarista PNA y el Partido Laborista Mexicano PLM, así como la Confederación Regional Obrera Mexicana CROM, eran organizaciones que obregonistas y callistas habían pretendido fortalecer en su momento, con la intención de convertirlas en organizaciones masivas. Sin embargo, el intento había sido parcialmente frustráneo, y campesinos y obreros realizaban sus actividades de manera dispersa, y aún pudiera decirse aislada, aunque en un clima de efervescencia política y social.

Así mismo, y como parte del cuadro de exasperación de los términos de la convivencia política sobre todo en referencia a obreros y campesinos todavía no se iniciaba propiamente el periodo en el que sería evidente el desarrollo económico y social del país; y en ese sentido, aún faltaba por traducir los principios constitucionales de 1917 en justicia y bienestar social.

El último mensaje presidencial de Calles prefiguraba ya la creación del Partido Nacional Revolucionario, con el fin de que los revolucionarios y la mayor parte de las organizaciones se unificaran en un seno y dejaran de disputarse el poder. Uno de los objetivos del nuevo partido era, además, eliminar las condiciones que

habían producido los hechos de violencia postelectoral durante esa década, y eliminar por consenso las resistencias a reconocer los resultados de las votaciones. De esta manera el PNR se constituía en reunión de las organizaciones políticas más importantes del país, en núcleo de reconocimiento y reconciliación políticos. El Comité Directivo Nacional del partido se convirtió en la instancia en la que los hombres que hacían política podían debatir, legítimamente, los distintos aspectos y problemas del país. Las bases militantes del PNR fueron de origen popular, y a él se incorporaron lenta pero sostenidamente. Los hombres que hacían la política local en las distintas regiones del país, también se fueron sumando al PNR, y haciéndose de una nueva cultura política de discusión ponderada. Así, por iniciativa de Calles, y con el concurso, de obregonistas y callistas, se formó el PNR para lograr lo que durante una década se había intentado en vano; es decir, la unificación de las fuerzas revolucionarias y el logro de su legitimación ante el conjunto del país.

La organización del PNR se basó en sendas estructuras; una, articulada a partir de una concepción territorial y fincada en un Comité Directivo Nacional, un Comité Ejecutivo Nacional y comités a nivel estatal y municipal; y la otra conformada por los partidos políticos nacionales, que operaban en regiones, estados y municipios. La estructura organizativa del PNR permitía que el Comité Ejecutivo Nacional se convirtiera en instancia de mediación entre el Estado y las fuerzas políticas revolucionarias, para fortalecer el clima de estabilidad política y social que requería el país. Por lo pronto el PNR se proponía a ejercer una política gradualista, con el propósito de no vulnerar las expresiones de la incipiente convivencia política y de fortalecer espacios de acuerdo, al margen de la violencia que finalmente habría de ser desplazada. En consecuencia también era necesario instrumentar una estrategia de conciliación de intereses, lo mismo en relación a las clases sociales que a los distintos grupos políticos ya al interior del PNR.

Con todo, la fundación del PNR fue un paso trascendental en la creación de las condiciones de estabilidad y paz social que permitirían el desarrollo del país. El PNR y Calles, se dieron la tarea de controlar a los caciques, del país, a través del Estado, con resultados positivos. Además propuso respaldar al presidente de la república y fortalecer la institución presidencial. Así, el PNR se iría constituyendo, en los próximos años, en una institución sólida que coadyuvaría de manera decisiva al fortalecimiento del estado y de las instituciones del país, hasta convertirse en un verdadero partido de masas durante el gobierno del Presidente Lázaro Cárdenas. En este último periodo, propósitos fundamentales de la Revolución Mexicana se convertirían en realidad; entre ellos, la Reforma Agraria, con el consecuente desmantelamiento de numerosos latifundios y el reparto de tierras a los campesinos; y la expropiación del petróleo, que contribuiría al fortalecimiento de la soberanía basado en el rescate de las riquezas patrimoniales de la nación. Por su respaldo a los actos del gobierno de la república, el PNR contribuyó a que estos grandes logros fueran posibles.

2.7. Antecedentes de fiscalización de los Partidos Políticos

Para entender a cabalidad la evolución del financiamiento de los partidos políticos mexicanos y de los procesos de fiscalización de sus recursos públicos y privados, es imprescindible enmarcarla en la transición democrática que inició en México en 1988 y concluyó en el año 2000.

Efectivamente, en 1988 el Partido Revolucionario Institucional (PRI) no contó por primera vez en la historia post-revolucionaria mexicana con dos tercios de la Cámara de Diputados (obtuvo el 52% de los escaños en aquella ocasión). Por lo tanto, todas las grandes reformas económicas estructurales y político-institucionales que el país necesitaba requerían, por primera vez, acuerdo de dos o más partidos para llevarse a cabo. No fué la mexicana una transición abrupta, fruto de un pacto, sino gradual, fruto de cuatro pactos crecientemente incluyentes:

la reforma electoral de 1989-90 (aprobada en el nivel constitucional por el PRI y una fracción —mayoritaria— del Partido Acción Nacional, PAN), la de 1993 (aprobada por el PRI y por el PAN cohesivo de aquella ocasión), la de 1994 (aprobada por el PRI, el PAN y una fracción del Partido de la Revolución Democrática, PRD) y la de 1996 (aprobada por el PRI, el PAN, el PRD y el Partido del Trabajo, PT). Todas, pero muy especialmente las de 1993 y 1996, construyeron y perfeccionaron gradualmente los mecanismos de financiamiento (público y privado) y los métodos de fiscalización. Obviamente, queda mucho por hacer, sobre todo en materia de fiscalización.

Así pues, este ensayo analiza estas reformas y sus —positivas— consecuencias políticas, así como los retos que aún quedan por enfrentar. No fueron, sin embargo, procesos que partieron de cero, sino de un edificio institucional ciertamente precario pero ya existente antes de 1988. Por eso es que el estudio revisa en primer lugar la evolución de la normatividad mexicana en la materia entre 1962 y 1987. Después aborda con detalle la etapa 1988-2000, para concluir con una referencia breve de los retos que deben, pronto, enfrentarse desde la perspectiva de una nueva reforma electoral, que profundice sobre aspectos ya muy puntuales del sistema construido durante la transición.

Primera Parte. Dinero y Elecciones en la era Pos-revolucionaria Mexicana: de la reforma electoral de 1962-1963 al inicio de la transición a la democracia en 1988.

a) El primer paso: la exención de impuestos (1962-1963).

Durante los primeros cuarenta y cinco años de la era post-revolucionaria, dominada por el hegemónico Partido Revolucionario Institucional (PRI), los partidos políticos mexicanos no se beneficiaron de prerrogativa directa o indirecta alguna por parte del Estado. El primer cambio, mínimo si se quiere, pero que

representó un punto de inflexión, se dió con la reforma electoral aprobada en el nivel constitucional en 1962 y en el nivel de la ley electoral en 1963. El aspecto central de aquella reforma fué la introducción de un componente de representación proporcional al sistema electoral para elegir a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Desde entonces, la Cámara de Diputados mexicana cuenta con un sistema electoral mixto. Aquella reforma supuso sin duda una ruptura con el pasado e inauguró un proceso, ciertamente lento pero a la postre muy relevante, que fue haciendo más y más *incluyente* al régimen post-revolucionario mexicano. Entre 1974 y diciembre de 1977, se introdujeron sistemas electorales mixtos: en 17 de los 31 Congresos estatales unicamerales en la Federación Mexicana, y en diciembre de 1977, la Reforma Política incluyó una modificación constitucional que obligó a los 14 Congresos Estatales restantes a introducir en sus legislaciones el sistema electoral mixto; también en diciembre de 1977 se introdujo el sistema electoral mixto en los cabildos municipales en las ciudades de más de 300 mil habitantes y en todos los municipios a partir de 1983; finalmente, en el Senado se introducen los primeros escaños de representación proporcional en 1993.²⁴

Sería demasiado extenso explicar, en el espacio de este ensayo, con detalle, las complejas razones políticas que llevaron a la aprobación de la reforma electoral de 1962-1963. Baste decir aquí que, en términos generales, la reforma pretendía pluralizar la Cámara ofreciendo representación a partidos muy débiles (especialmente el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana y el Partido Popular Socialista, comúnmente señalados como "satélites" del PRI) que veían en el sistema electoral mayoritario (*first-past-the-post-system*) un obstáculo

²⁴ Producto de la Reforma Política de 1977, el artículo 115 constitucional en su último párrafo estableció que "De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales". Esta disposición se materializó de dos maneras: acreditando diputados de partido (o de minoría) a los candidatos que hubieran obtenido *el mayor porcentaje* de sufragios en relación a los demás candidatos del mismo partido en sus respectivos distritos, o de acuerdo con el *número decreciente de sufragios* que hubieran obtenido en relación a los demás candidatos del mismo partido en sus respectivos distritos.

prácticamente insalvable para obtener representación y aún para sobrevivir políticamente. Por otro lado, la reforma pretendía ofrecer espacios políticos a la oposición democrática de centro-derecha, el Partido Acción Nacional (PAN) e incentivarlo a seguir legitimando al régimen post-revolucionario con su participación electoral.²⁵ En ese marco político, la reforma electoral 1962-1963 incluyó la primera normatividad en la era post-revolucionaria en materia no de financiamiento público directo, sino de prerrogativas estatales. Así rezó el artículo 44 Bis de la Ley de Reformas y Adiciones a la Ley Electoral Federal del 28 de diciembre de 1963:

Artículo 44 Bis.- Los partidos políticos nacionales legalmente registrados gozarán de la exención de los siguientes impuestos:

- a) Del timbre, que se cause en los contratos de arrendamiento, compra-venta y donación;
- b) Los relacionados con rifas, sorteos y festivales que tengan por objeto allegarse recursos para fines de su instituto;
- c) Sobre la renta, que se cause sobre utilidades gravables provenientes de la enajenación de los inmuebles adquiridos por compra-venta o donación para el ejercicio de sus funciones específicas;
- d) El que se cause por la venta de los impresos que editen relacionados con la difusión de sus principios, programas, estatutos, propaganda y por el uso de equipos y medios audiovisuales en la misma.

²⁵ Sobre la reforma electoral 1962-1963, ver Alonso Lujambio e Ignacio Marván, "La formación de un sistema electoral 'netamente mexicano'. La reforma de los 'diputados de partido', 1962-1963", en *Diálogo y Debate*, año 1, No. 1, 1997. Sobre el debilitamiento del ala de los "participacionistas" y el fortalecimiento de los "abstencionistas" en el PAN antes de la reforma electoral, escribí un ensayo titulado "El Dilema de Christlieb Ibarrola. Cuatro cartas a Gustavo Díaz Ordaz", en *Estudios*, No. 38, Otoño, 1994. El presidente de la República, Gustavo Díaz Ordaz, se comprometió entonces con el presidente del PAN, Adolfo Christlieb Ibarrola, a respetar sus victorias electorales en el nivel municipal.

Nótese cómo la reforma que inaugura las prerrogativas a los partidos políticos mexicanos inicia con la *exención de impuestos* relacionados básicamente con los ingresos *privados* de los partidos (rifas, donaciones y venta de impresos). Dichos ingresos privados no estaban sujetos, sin embargo, a regulación alguna, ni los partidos se sujetaban a proceso alguno, general, de rendición de cuentas. Seguramente la reforma tuvo un impacto mínimo sobre las finanzas de los partidos, si bien la intención de la misma fué, evidentemente, reducir sus obligaciones fiscales y con ello fortalecer su capacidad económica. Es imposible, por lo tanto, conocer el impacto real que tuvo la reforma en cuestión ya que, al no estar obligados los partidos a presentar informes sobre sus ingresos y egresos, no quedaba registro oficial de las finanzas partidarias.

b) El segundo paso: las franquicias postales y telegráficas y el acceso a los medios electrónicos de comunicación (1973).

El elemento central de la siguiente reforma, que cobrara cuerpo legal con la Ley Federal Electoral del 5 de enero de 1973, tuvo por objeto fortalecer la inclusividad del sistema electoral inaugurado en 1962-1963. El umbral de representación proporcional pasó de 2.5% a 1.5% de la votación. Por otro lado, aumentó del 20 al 25 del total de diputados de representación proporcional que podía obtener cada uno de los partidos minoritarios (había 194 distritos de mayoría relativa en esa época). Ciertamente, la reforma de 1973 no incluyó el registro de nuevos partidos políticos, especialmente del Partido Comunista Mexicano, proscrito desde 1946, en el inicio de la Guerra Fría. La reforma pretendía, sin embargo, aumentar la representatividad del sistema de partidos *existente* en ese momento (PAN, PRI, PPS y PARM).

En el marco de esta reforma, nuevamente se quiso fortalecer el sistema de partidos, facilitándoles también, en esta ocasión, su comunicación con la sociedad. Efectivamente, el artículo 39 de la Ley Federal Electoral de 1973 sumó a la

exención de impuestos de 1962-1963 dos nuevas prerrogativas. Por un lado, el Estado subsidiaría a los partidos con franquicias postales y telegráficas. Por otro, ofrecería acceso gratuito a los partidos políticos a la radio y la televisión. Esta última prerrogativa, si bien fue originalmente modesta, ya que su disfrute se circunscribió a los periodos de campaña (se limitó a 5 minutos semanales en estaciones de radio y canales de televisión de cobertura nacional, y no permitía sino difundir "tesis ideológicas y programas de acción"), fue especialmente relevante porque suponía el reconocimiento de la importancia —a la larga subrayadísima— de los medios masivos de comunicación en la dinámica de la competencia electoral.

c) El tercer paso: el inicio del financiamiento público directo, sin reglas de distribución (1977).

Inequívocamente, la contribución central de la reforma política de 1977 fué el registro del Partido Comunista Mexicano. Ello permitió completar el espectro ideológico de las opciones electorales para la ciudadanía, y preparó el terreno que permitió un corrimiento hacia el centro de dicha fuerza política, con su transformación en Partido Socialista Unificado de México (PSUM, 1981) en Partido Mexicano Socialista (PMS, 1987), y en Partido de la Revolución Democrática (PRD, 1990).²⁶

²⁶ Es importante señalar que en buena medida la guerrilla en los años 70, producto de la radicalización de la izquierda posterior a la matanza de estudiantes en Tlaltelolco en 1968, y la intención de incorporar a las fuerzas de izquierda a la vida institucional del país, explican la Reforma Política de 1977. Sin embargo, el hecho de que el PAN no haya presentado candidato presidencial en 1976, resultado de la creciente actitud "abstencionista" en dicho partido, hizo que el candidato presidencial del PRI (apoyado también por el PPS y el PARM) no tuviere competidor y ello produjera una severa crisis de legitimidad al régimen político post-revolucionario. Esto hacía especialmente atractivo para el PRI el registrar una fuerza política independiente a la izquierda del espectro ideológico, pues ello permitiría no sólo ofrecer opciones para la eventual división del voto opositor, sino también quitarle al PAN —como único partido de oposición auténtica que entonces existía— el monopolio de la legitimidad electoral del régimen.

Si bien la reforma política de 1977 estuvo lejos de garantizar elecciones limpias y confiables, tuvo sin embargo otras virtudes: una, ya comentada, ligada al establecimiento de sistemas electorales mixtos en todos los Congresos de los estados y en los cabildos municipales de las grandes ciudades; también se estableció el derecho de los partidos políticos nacionales a competir en elecciones estatales y municipales sin tener que satisfacer requisitos adicionales; por otro lado, se modificó nuevamente el sistema electoral mixto de la Cámara de Diputados, en virtud del cual dicha Cámara aumentaría su tamaño de 196 a 400 escaños: 300 diputados serían electos en distritos de mayoría y uninominales, y 100 serían electos por representación proporcional a través de listas cerradas y bloqueadas.

Por otra parte, y respecto del tema central que ocupa a este ensayo, la reforma política de 1977 inaugura formalmente el financiamiento público a los partidos políticos. El párrafo 5 del nuevo artículo 41 constitucional estableció que "En los procesos electorales federales los partidos políticos nacionales deberán contar, en forma equitativa, con un mínimo de elementos para sus actividades tendientes a la obtención del voto popular". Así rezó, por su lado, el artículo 48 de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales del 30 de diciembre de 1977:

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

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

Nótese que el párrafo tercero de este artículo no desarrolló ni detalló el nuevo precepto constitucional, pero sirvió de fundamento legal para que la Secretaría de Gobernación empezara desde entonces a suministrar recursos en efectivo a los partidos políticos. Nótese también que la norma no dice qué deberá entenderse por "equidad", no especifica el monto total que se distribuirá, ni la fórmula con que se determinarán los recursos que cada partido recibirá, ni el calendario de ministraciones, no se diga la manera en que los partidos rendirán cuentas sobre el uso que darán a esos recursos. Por lo tanto, el primer mecanismo de financiamiento público, formal, legal, de los partidos políticos mexicanos, fué esencialmente discrecional, al tiempo que toleró la irresponsabilidad de los partidos que, siendo beneficiados por recursos estatales, no tuvieron que rendir cuentas de la utilización a nadie. Por ello es que, por definición, no se conocen los montos de financiamiento recibidos por los partidos políticos como resultado de la reforma política de 1977.

Para completar el panorama de las prerrogativas ofrecidas a los partidos políticos a raíz de la reforma política de 1977, debe subrayarse lo que el nuevo artículo 41 constitucional estableció, en su cuarto párrafo: "Los partidos políticos tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la ley". A su vez, el artículo 49 de la ley electoral estableció que el acceso de los partidos a tiempos subvencionados por el Estado en radio y televisión ya no estaría constreñido a las campañas electorales federales, sino sería *permanente, con incrementos en periodos electorales*. Con la reforma de 1977, sin embargo, se perdió certeza, pues no especificó los tiempos con que contarían los partidos políticos ni en periodos ordinarios ni en periodos electorales. Ello se dejó a la discreción de la Comisión Federal Electoral, órgano dependiente de la Secretaría de Gobernación. Sin embargo, la ley estableció que cada partido determinaría libremente el contenido de las transmisiones (con lo cual ya no estaban limitados a difundir "tesis ideológicas"). Por otro lado, se conservaron en 1977 las exenciones

de impuestos de 1962-1963, al tiempo que se ofreció a los partidos una nueva prerrogativa: la de recibir papel para sus publicaciones, así como “un número mínimo de carteles y folletos”, durante las campañas, “para que el electorado tenga la información básica sobre las personas postuladas”.

d) El cuarto paso: financiamiento público directo con reglas de distribución (1987).

Desde la perspectiva electoral, los años ochenta fueron críticos para el régimen post-revolucionario mexicano. Las elecciones para gobernador en Chihuahua, a mediados de 1986, simbolizan en perspectiva histórica el agotamiento de la política electoral del régimen, al hacerse palmaria, tanto nacional como internacionalmente, la inconformidad ciudadana frente a la irregularidad y el abuso. Pocos meses después, se aprobó en el Congreso un nuevo Código Federal Electoral, que introdujo nuevamente modificaciones, entre otras, tanto al sistema electoral como al régimen de financiamiento.²⁷ En primer lugar, se modificó la mixtura del sistema electoral para elegir a la Cámara de Diputados. Se pasaba de tener 100 a tener 200 diputados de representación proporcional, con lo cual la Cámara pasaba de 400 a 500 diputados. Sin embargo, la creciente competitividad convenció al PRI de la necesidad de impulsar lo que entonces se conoció como “la cláusula de gobernabilidad”, mediante la cual se aseguraba la mayoría absoluta de los escaños en la elección (presidencial y legislativa) de 1988: al partido que obtuviese el mayor número de distritos electorales (que seguían siendo 300), el sistema electoral le ofrecería un número suficiente de los 200 escaños de representación proporcional para alcanzar el 50%+1 de la Cámara de Diputados. Esta disposición, resultaba de particular relevancia, como veremos a continuación, para efectos de la determinación del financiamiento público para cada partido.

²⁷ El Código Federal Electoral fue aprobado por el Congreso en diciembre de 1986, y publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de febrero de 1987.

Efectivamente, la reforma electoral de 1987 supuso desde la perspectiva normativa un avance al establecer una fórmula para calcular el monto total del financiamiento de los partidos políticos, un mecanismo de distribución de los recursos entre los partidos y una calendarización de ministraciones. A continuación se reproducen los párrafos principales del novedoso artículo 61 del Código Federal Electoral de 1987:

Artículo 61.- Los partidos políticos en complemento de los ingresos que perciban por las aportaciones de sus afiliados y organizaciones, tendrán derecho al financiamiento público de sus actividades independientemente de las demás prerrogativas otorgadas en este código, conforme a las disposiciones siguientes:

I.- La Comisión Federal Electoral determinará con base en los estudios que realice, el costo mínimo de una campaña electoral para diputado. Esta cantidad será multiplicada por el número de candidatos a diputados de mayoría relativa registrados en los términos de este código para cada elección. El monto que resulte de la anterior operación se dividirá por mitades: una mitad será distribuida de acuerdo al número de votos válidos que cada partido político hubiese obtenido en la última elección para diputados federales de mayoría relativa y, la otra mitad, será distribuida de acuerdo a los diputados federales que hubiesen obtenido en la misma elección, por cualesquiera de los dos sistemas;

...

V.- Los partidos políticos recibirán el monto de su financiamiento en tres anualidades, durante los tres años siguientes a la elección: la primera por el veinte por ciento del total, la segunda por el treinta por ciento y la última por el cincuenta por ciento: cada monto será distribuido conforme al calendario aprobado anualmente;

Para los efectos de la segunda y tercera anualidad a que se refiere el párrafo anterior, la Comisión Federal Electoral, propondrá los incrementos que considera necesarios;

VI.- No tendrán derecho al financiamiento público los partidos políticos que no hubiesen obtenido el 1.5% de la votación nacional, para efecto de la conservación del registro, no obstante que sus candidatos hubiesen obtenido curules en la elección de diputados de mayoría relativa;...

Es claro pues que con el Código Federal Electoral se ganaba en certeza respecto del financiamiento público directo otorgado por el Estado a los partidos políticos que obtuvieran por lo menos el 1.5% de la votación nacional. Quedaban sin embargo por lo menos dos importantes ámbitos de definición sujetos al acuerdo de la Comisión Federal Electoral (dominada en ese entonces por la mayoría de 16 representantes del PRI), y por lo tanto abiertos a una suerte de discrecionalidad. En primer lugar, ciertamente la mitad del financiamiento se distribuiría en razón del porcentaje de votos obtenidos en la última elección federal. Por lo tanto, es claro que la mitad del financiamiento se distribuiría de acuerdo a un mecanismo de estricta proporcionalidad. Sin embargo, la otra mitad se distribuiría en función del número de diputaciones federales que hubiese obtenido cada partido "por cualesquiera de los dos sistemas", dijo la ley; es decir, la Comisión Federal Electoral –controlada por un partido político- podría definir si la otra mitad del financiamiento público se distribuía en función de lo ocurrido en el sistema de los 300 escaños de mayoría (ámbito en el que el PRI obtenía una clara ventaja), o en función de la distribución de escaños de representación proporcional (en donde, pese a la "cláusula de gobernabilidad", la distribución de escaños era más equitativa entre el conjunto de los partidos). Así las cosas, el PRI

se reservaba un margen para decidir la distribución del financiamiento en función de las circunstancias políticas prevaletentes.²⁸

Por otro lado, tal como estableció la fracción V, la Comisión Federal Electoral también se reservó un margen de maniobra para definir, respecto del monto total a distribuir, "los incrementos que considerara necesarios" en la segunda y tercera anualidades del ciclo trianual de financiamiento (cada tres años se celebraban, y aún se celebran, elecciones federales en México), sin que se estableciera criterio legal alguno para determinar dichos incrementos (la inflación, la modificación del "costo mínimo de campaña", o cualquier otro).

Pero hay algo más grave aún, que hizo que la virtud central de esta reforma en materia de financiamiento, es decir, "la transparencia de la fórmula, se perdiera por completo, al menos hasta 1989. El artículo quinto transitorio del Código Federal Electoral de 1987 estableció, correctamente a mi juicio, la aplicación retroactiva del artículo 61, del cual beneficiarían *todos* los partidos. Así dijo el artículo quinto transitorio:

Artículo Quinto.- El financiamiento público a que se refiere el artículo 61 del presente código, se distribuirá a los partidos tomando en consideración los candidatos registrados en 1985 [año de la elección legislativa previa], y los resultados electorales de ese mismo año, a partir de la segunda anualidad del 30% correspondiente a 1987".²⁹

²⁸ El Código Federal Electoral de 1987 volvió a establecer con alguna precisión los tiempos con que los partidos contarían en radio y televisión: serían 15 minutos para cada partido, mensualmente, en ambos medios. "La duración de las transmisiones —estableció el artículo 12— serán incrementadas en periodos electorales", sin que se especificara en qué medida. Por otro lado, se inauguró entonces la práctica del "programa especial", de debate entre partidos, que se transmitiría por radio y televisión 2 veces al mes (artículo 57). Dicho programa podía también realizarse en el marco de la ley de 1973, pero sólo si los partidos lo aprobaban (cada uno tenía por lo tanto derecho de vetar su realización) y se reducían proporcionalmente sus tiempos oficiales (artículo 39, fracción III, párrafo 3).

²⁹ Administración y Financiamiento de las Elecciones, Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral II, Editorial UNAM, México D.F. 1999, p. 85

¿Cuál fue por lo tanto el financiamiento público a los partidos políticos en 1987 y en 1988, es decir, en los primeros dos años de aplicación de la norma, con base en lo sucedido en las elecciones de 1985? Sorprendentemente, el dato se desconoce, pues el *Diario Oficial de la Federación* jamás publicó acuerdo alguno de la Comisión Federal Electoral por el que se determinara el financiamiento público de aquellos dos años. Así las cosas, la virtud de la norma –la certeza para todos en la fórmula, la transparencia de la fórmula- fue obnubilada por un hecho: el financiamiento *público* no fué del conocimiento *público*.

Cabe finalmente subrayar otro elemento de la máxima relevancia, incluido en el Código Federal Electoral de 1987. Sin más preámbulo reproduzco textualmente el último párrafo del multicitado artículo 61:

Artículo 61.-...

VIII.- Los partidos políticos justificarán anualmente ante la Comisión Federal Electoral el empleo del financiamiento público.

Esta norma es importante porque simboliza el inicio, que en su origen verdaderamente no pudo ser más precario, de un ejercicio de rendición de cuentas. No es en estricto rigor un ejercicio en que la autoridad fiscaliza el cumplimiento de una normatividad específica relacionada con el financiamiento total de los partidos políticos. No quedó registro alguno del cumplimiento por parte de los partidos de la obligación de entregar los informes. El informe no debía incluir información relacionada con el financiamiento privado de los partidos. La ley no establecía que la autoridad revisaría el informe y su documentación soporte para determinar el buen uso de los recursos públicos, o bien sancionar conductas indebidas. México arribaría entonces a las críticas elecciones presidenciales de 1988 sin transparencia en los mecanismos de financiamiento público y sin procesos de fiscalización alguna de los recursos –públicos y privados- de los partidos políticos. Sería del proceso de transición democrática, iniciado después de

las críticas elecciones presidenciales de 1988, del que surgiría los mecanismos para la transparencia y la equidad.

Segunda Parte: Transparencia y Equidad en las Finanzas de los Partidos Políticos, 1989-2000.

1) Las normas de mayor relevancia relativas al financiamiento público y privado de los partidos políticos, 2) las consecuencias políticas que han tenido esas normas y 3) los alcances de la acción fiscalizadora que busca hacer valer, en los hechos, dicha normatividad.

Lo primero que hay que subrayar es que en la primera ronda de negociaciones que derivó en la reforma electoral 1989-1990, los partidos no estuvieron especialmente preocupados por el tema del financiamiento y la fiscalización. Por el contrario, temas de enorme urgencia concentraron su atención: la creación del Instituto Federal Electoral (IFE), el levantamiento de un nuevo padrón electoral, la creación de lo que entonces se llamó Tribunal Federal Electoral con nuevas atribuciones jurisdiccionales en la materia, el establecimiento de mecanismos más claros y expeditos para la realización del cómputo de votos, etc., etc.

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1990 no introdujo ninguna disposición relativa al financiamiento privado ni a la fiscalización de la totalidad de los recursos de los partidos políticos. Respecto del financiamiento público, el cambio más relevante fué, sin duda, el establecimiento de una forma 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 10.0% se distribuiría de manera igualitaria (artículo 49, párrafo 1). El cambio no fue espectacular, pero iba en la dirección correcta, es decir, 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 neto de sus diputados y senadores, al tiempo que el IFE reembolsaría a los partidos políticos el 50% de sus gastos realizados para financiar las desde entonces llamadas "actividades específicas" (educación y capacitación, investigaciones y ediciones). El resto de las prerrogativas no cambiaron sustancialmente respecto de la ley electoral de 1987"³⁰. Sin embargo, desde entonces se establecerán reglas para la contratación de espacios en los medios electrónicos (radio y televisión) gracias a las cuales se determinó esencialmente que las tarifas que regirían para dicha contratación no podrían ser superiores a las de la publicidad comercial.

En materia de financiamiento y fiscalización, la reforma electoral de 1993 fué un verdadero punto de inflexión. La de 1994 fué central para el cambio político de México, pero en la materia que nos ocupa prácticamente no modificó las disposiciones de 1993. Por lo tanto, en adelante comentaré en perspectiva comparada las normas de 1993 y de 1996, para después analizar brevemente las consecuencias políticas que produjeron para finalmente hacer un balance de la acción fiscalizadora de la autoridad electoral mexicana en el nivel federal.

Con la reforma electoral de 1993, el artículo 41 constitucional estableció que "la ley establecerá las reglas a que se sujetarán el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales". Así, un punto nodal de la reforma de 1993, ya en el nivel de la ley secundaria, fué la prohibición de realizar aportaciones o donativos a los partidos, en dinero o en especie, a todos los entes públicos del país en los niveles federal, estatal y municipal (excepto, obviamente, el IFE), a las empresas de carácter mercantil, a quien vive o trabaja en el extranjero, a ministros o iglesias de cualquier religión o secta y a partidos y personas físicas o morales

³⁰ Normatividad en Materia e Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, Instituto Federal Electoral, México D.F. 1999, p. 124

extranjeras. Por otro lado, la ley estableció límites al financiamiento privado de los simpatizantes: 1% del monto total de financiamiento a los partidos para una persona física a lo largo de un año, y 5% del mismo monto para personas morales facultadas para realizar aportaciones. Anualmente, sólo podrían recibirse aportaciones anónimas hasta por una cantidad equivalente al 10% del financiamiento público total del año correspondiente (artículo 49).

La reforma de 1993 mantuvo la fórmula del 90% proporcional y 10% igualitario en la distribución del financiamiento público. Pero por otro lado inauguró una verdadera rendición de cuentas, al obligar a los partidos a contar con un órgano interno de finanzas y a entregar un informe anual de sus ingresos, públicos y privados, y de sus gastos totales (artículo 49-A), y también un informe de campaña (cada tres años) en el que los partidos debían probar el cabal cumplimiento de los topes de gasto de campaña (artículo 182-A).

“Adicionalmente, para recibir, auditar y dictaminar los informes, la ley estableció que anualmente se crearía una Comisión de Consejeros del IFE (artículo 49-B) que podría proponerle al Consejo General la aprobación de disposiciones reglamentarias para ser observadas por los partidos en la conducción de su contabilidad y en la presentación de sus informes. También dicha comisión analizaría y dictaminaría las quejas que se presentaran en contra de partidos que presuntamente contravinieran las disposiciones del código. Finalmente, la ley electoral de 1993 determinó que sería derecho exclusivo de los partidos contratar tiempos en radio y televisión para difundir mensajes electorales durante las campañas, con lo cual se pretendía evitar que simpatizantes de candidatos y partidos compraran spots directamente en los medios, volviendo nugatorio todo dispositivo relacionado con los topes de financiamiento privado proveniente de

simpatizantes y con los topes de gasto de campaña en los instrumentos más efectivos para realizarla (a saber, los medios masivos de comunicación)³¹.

Concluyo este balance normativo con la reforma electoral de 1996, de consecuencias extraordinariamente relevantes para el mundo de las finanzas partidarias y para la equidad y transparencia de los procesos electorales mexicanos. En primerísimo lugar, en 1996 se estableció en el artículo 41 constitucional que los recursos públicos de los partidos políticos prevalecerán sobre los de origen privado. Esta disposición, junto con la prohibición de recibir donativos de las empresas y con los límites a las aportaciones individuales, tiene por objeto, totalmente plausible a mi juicio, evitar que los partidos políticos —que son entidades de interés público— se vuelven rehenes de éste o aquel interés particular. Adicionalmente, la reforma más que triplicó el monto total del financiamiento a los partidos políticos (más adelante veremos las cifras) y estableció una regla aún más equitativa: 70% del monto total se distribuirá de manera proporcional a los votos obtenidos en la última elección, y 30% se distribuirá de modo igualitario entre todos los partidos. Esta reforma pretendía, por lo tanto, y a la postre lo hizo exitosamente, atacar el último de los problemas de los procesos electorales mexicanos: ya no el de la limpieza del procedimiento electoral y del cómputo de los votos, sino el de la inequidad en las condiciones de competencia.

El espectacular aumento del financiamiento público obligó a modificar el monto máximo de las aportaciones de los simpatizantes de 1% del monto total de dicho financiamiento total en el caso de las personas físicas y 5% en caso de las personas morales, a 0.05% de ambas. Debo señalar que en 1997 ese 0.05% del total del financiamiento equivalió a 515,875.41 pesos mexicanos (65,177 dólares estadounidenses de ese año) y en 2000 a 750,228.06 pesos (78,971 dólares estadounidenses en ese año) cifras todavía altas en perspectiva comparada. Por

³¹ opcit. P. 125

otro lado, y este cambió fue de radical importancia, la ley prohibió las aportaciones anónimas.

Otro cambio importante, también promotor de la equidad de la contienda, fué "Reducir significativamente los topes de gasto de campaña. El cuadro 1 muestra cómo, con base en la ley electoral de 1993, la suma de los topes de gasto de campaña en 1994 fué de 899 millones de pesos mexicanos corrientes (290 millones de dólares estadounidenses), mientras que en el 2000 fué de 1,118 millones de pesos mexicanos corrientes (117 millones de dólares estadounidenses). Esta reducción significativa de los topes de gasto de campaña condujo en el 2000, sin duda, a un proceso más equitativo, si bien el componente "presidencial" del "tope de topes" pasó del 15% al 44% del total, lo cual contribuyó a hacer más dominante aún el elemento presidencial de la campaña 2000. Como un elemento adicional de equidad, la ley amplió significativamente los tiempos de radio y televisión pagados por el Estado, cuya distribución siguió la fórmula 70% / 30% del financiamiento público"³².

Finalmente, la reforma electoral de 1996 hizo permanente y no temporal la función de la Comisión de Consejeros encargada de fiscalizar las finanzas de los partidos políticos, al tiempo que la dotó de atribuciones para solicitar en cualquier momento informes y realizar auditorías más allá de las estrictamente anuales.

Tercera Parte: El Control de las Finanzas Partidarias. Los Retos Centrales.

- a) Las normas cuyo cumplimiento resulta más difícil fiscalizar son las relativas a los límites al financiamiento privado y a la prohibición de todo gobierno federal, estatal o municipal de realizar aportaciones, en dinero o en especie, a los partidos políticos.

³² ibidem, Administración y Financiamiento de las Elecciones, p. 89

- b) Un mecanismo viable de compulsión del financiamiento privado sería que los donantes tuviesen la obligación de registrar en su declaración anual de impuestos los montos donados. La Secretaría de Hacienda podría comunicar dicha información (nombres y montos) a la autoridad electoral, para que ésta procediera a realizar la compulsión correspondiente.
- c) Un instrumento adicional que permitiría hacer inferencias respecto de los ingresos sería contar con un poderoso mecanismo de control y compulsión del gasto de los partidos.
- d) En el caso mexicano, ello requeriría de modificaciones legales para que:
- 1) Las empresas estuviesen obligadas a contestar a cualquier requerimiento de la autoridad electoral.
 - 2) La Secretaría de Hacienda realizara auditorías a las empresas cuando así se lo solicitara la autoridad electoral.
 - 3) Las empresas estuvieran obligadas a facturar a los partidos políticos, y sólo a los partidos políticos, propaganda electoral.
 - 4) La Comisión Nacional Bancaria informara a la autoridad electoral de todo asunto relacionado con las cuentas bancarias de los partidos, a diferencia de lo que sucede hoy en día, pues el derecho al secreto bancario ha impedido que la autoridad electoral realice pesquisas con la coadyuvancia de la citada comisión.
- e) Es un hecho que los medios masivos de comunicación concentran hoy en día gran parte del gasto electoral en las democracias. En México, en el año 2000, el 54% del gasto electoral total se concentró en prensa, radio y televisión. La subvención estatal para los partidos en la radio y la televisión creció significativamente en los últimos años, pero su importancia está muy lejos de la

del mercado. El IFE monitoreó en el 2000 261 estaciones de radio y 111 de televisión, y registró 182,000 spots publicitarios comprados por los partidos durante las campañas. México se acerca a la estructura monopsonica de otros países (la autoridad electoral como comprador único de spots en el mercado) o se regula el mercado no sólo con tarifas techo sino también con tarifas piso.

- f) Urge regular las finanzas de las campañas internas (primarias abiertas, cerradas, etc.) para conquistar candidaturas a cargos de elección popular.

- g) En la medida en que desviaciones de recursos públicos municipales, estatales y federales para favorecer a partidos son constitutivas de delitos, la autoridad electoral ha contado en algunas ocasiones con la coadyuvancia de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales perteneciente a la Procuraduría General de la República, en la investigación de supuestas faltas administrativas cometidas por partidos políticos. Sería, sin embargo, importante explorar la posibilidad de reformar la ley para que cualquier órgano fiscalizador —de la federación y de los estados— realizara una auditoría a cualquier gobierno municipal, estatal o federal cuando así se lo solicitare la autoridad electoral.

3

CAPITULO III

Sistema Electoral Mexicano en el Siglo XX

- 3.1. Estructura e Integración de los Partidos Políticos
- 3.2. Dirigencia en los Partidos Políticos
- 3.3. Función y clasificación del Sistema de los Partidos Políticos
- 3.4. Función y clasificación de los Sistemas Electorales
- 3.5. Legislación Electoral Contemporánea
- 3.6. Organización Política del Sistema Electoral.

3. SISTEMA ELECTORAL MEXICANO EN EL SIGLO XX.

3.1. Estructura e integración de los Partidos Políticos.

La Constitución Política concibe a los partidos políticos como entidades de interés público, lo cual implica su reconocimiento como sujetos del derecho público y la consecuente obligación del Estado de garantizarles las condiciones necesarias para su desarrollo, en el entendido de que depende en última instancia, de su capacidad de implantación social y convocatoria entre el electorado.

a) Fines fundamentales.

Sobre esta base, el orden constitucional le reconoce a los partidos políticos tres fines fundamentales:

- Promover la participación del pueblo en la vida democrática.
- Contribuir a la integración de la representación nacional.
- Posibilitar, en su carácter de organizaciones de ciudadanos, 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.

b) Formación y Reconocimiento legal.

La formación de una organización política depende de la voluntad e iniciativa de los ciudadanos para ejercer el derecho constitucional de asociarse y libremente para tomar parte en los asuntos políticos del país de manera pacífica. Bajo esta premisa, es a través del otorgamiento de su registro o reconocimiento legal ante la autoridad electoral como la organización de ciudadanos se convierte en partido político y adquiere así la personalidad jurídica que lo inviste de los derechos, prerrogativas y obligaciones dispuesta por la ley.

ESTA TESIS NO SALE DE LA BIBLIOTECA

"El otorgamiento de dicho registro es una atribución que la ley le confiere al Instituto Federal Electoral, quien también es responsable de vigilar que las actividades de los partidos políticos se desarrollen con apego a la ley. Es importante destacar que la denominación de "Partido Político Nacional" se reserva, para todos los efectos legales, a las organizaciones políticas que obtengan su registro como tal. Para que una organización pueda ser registrada como partido político nacional debe satisfacer dos requisitos esenciales"³³:

- Formular una declaración de principios y, en congruencia con ellos, su programa de acción y los estatutos que normen sus actividades.
- Contar con tres mil afiliados en por lo menos 10 de las 32 entidades federativas o bien 300 en por lo menos 100 de los distritos uninominales en que divide el territorio nacional para efectos electorales; aunque la ley dispone que, en ningún caso, el número total de sus afiliados puede ser inferior al 0.13% de los electores inscritos en el padrón nacional que haya sido utilizado en la elección federal ordinaria previa la presentación de su solicitud.

Ahora bien para constituir un partido político nacional, la organización interesada debe notificar expresamente ese propósito al IFE entre el 1 de enero y el 31 de julio del año siguiente al de una elección federal ordinaria y realizar una serie de actos constitutivos previos con el propósito de comprobar que cumple con los requisitos señalados. A la conclusión de los actos constitutivos, y durante el mes de enero del año anterior al de la próxima elección federal ordinaria, las organizaciones interesadas deben presentar ante el IFE la solicitud de registro, acompañándola de los documentos probatorios requeridos.

Al conocer de las solicitudes presentadas, el Consejo General del IFE integra una comisión para examinar la documentación presentada a fin de verificar el

³³ ibidem, Sistemas Electorales y de Partidos, p. 39

cumplimiento de los requisitos y del procedimiento constitutivo y formular los proyectos de dictamen de registro correspondientes. Sobre la base de este dictamen y dentro del plazo de 120 días contados a partir de la fecha en que tenga conocimiento de la presentación de las solicitudes, el Consejo General debe emitir la resolución conducente.

En los casos en los que la solicitud resulte procedente, el Consejo General expide respectivo certificado de registro, el cual surte efectos a partir del primero de agosto del año anterior al de la elección. En caso de que resulte improcedente, el Consejo general debe fundamentar las causas que la motivan y comunicarlo a los interesados. Todas las resoluciones deben ser publicadas en el Diario Oficial de la Federación y pueden ser recurridas ante el Tribunal Electoral.

Es importante destacar que el registro tiene carácter permanente y sólo se pierde por causales expresa y precisamente previstas en la ley. En el proceso electoral federal 2000 contendieron 11 partidos políticos nacionales, de los cuales seis contaban con registro previo y cinco lo obtuvieron en el marco de ese proceso. Formalmente y para todos los efectos legales el orden de presentación de los partidos políticos se cñe al criterio de antigüedad de su registro.

c) Derechos.

Los partidos políticos nacionales cuentan con derechos, de agruparse en dos grandes vertientes, relacionada con su participación en procesos electorales:

- Participar en la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales federales.
- Postular candidatos en las elecciones federales.
- Designar representantes ante las mesas directivas de casilla.
- Formar frentes y coaliciones, así como fusionarse.
- Participar en las elecciones estatales y municipales.

- Suscribir acuerdos de participación con las agrupaciones políticas nacionales.

En cuanto a relacionarse con su actividad permanente.-

- Gozar de las garantías que se les otorga para realizar libremente por sus actividades.
 - Disfrutar del régimen de prerrogativas y recibir financiamiento público.
 - Nombrar representantes ante los órganos colegiados del Instituto Federal Electoral (consejos y comisiones de vigilancia).
 - Ser propietarios, poseedores o administradores de los bienes inmuebles indispensables para el cumplimiento directo e inmediato de sus fines.
 - Establecer relaciones con organizaciones o partidos políticos extranjeros, siempre y cuando se mantenga en todo momento su independencia absoluta, política y económica, así como el respeto a la integridad y soberanía del Estado Mexicano y sus órganos de gobierno.

d) Prerrogativas.

La ley le confiere a los partidos políticos cuatro prerrogativas.-

- Disponer de acceso permanente a la radio y la televisión.
- Gozar de un régimen fiscal especial.
- Disfrutar de las franquicias portales y telegráficas necesarias para el cumplimiento de sus funciones.
- Participar de un financiamiento público.

e) Obligaciones.

En cuanto a las obligaciones, atendiendo a su naturaleza y propósitos, la ley fija a los partidos políticos nacionales se pueden agrupar a seis grandes rubros:

- *Asegurar la legalidad de sus actividades.*- Entre ellas, ajustar su conducta a los principios del estado democrático; abstenerse de recurrir a la violencia y a cualquier acto que tenga por objeto o resultado alterar el orden público, perturbar el goce de las garantías o impedir el funcionamiento regular de los órganos de gobierno; abstenerse de utilizar símbolos religiosos y de realizar afiliaciones colectivas de ciudadanos.

- *Garantizar el cumplimiento de sus estatutos y conservar la afiliación mínima para su constitución y registro.*- Entre ellas, cumplir sus normas de afiliación, mantener en funcionamiento efectivo a sus órganos estatutarios y observar los procedimientos establecidos para la postulación de sus candidatos.

- *Promover la cultura y valores democráticos.*- Sostener por lo menos un centro de formación política, editar por lo menos una publicación mensual de divulgación y otra trimestral de carácter teórico, así como promover su plataforma electoral en los tiempos oficiales que le corresponden en las frecuencias de radio y los canales de televisión.

- *Preservar su pleno independencia.*- Actuar y conducirse sin ligas de dependencia o subordinación con partidos políticos, personas físicas morales extranjeras, organismos o entidades internacionales y ministros de culto de cualquier religión o secta.

- *Utilizar el régimen de prerrogativas exclusivamente para el logro de sus fines fundamentales.*- En especial, aplicar el financiamiento público exclusivamente para el sostenimiento de sus actividades ordinarias y sufragar sus gastos de campaña. En este sentido, deben permitir la práctica de auditorías y verificaciones que ordenen las autoridades del

IFE así como hacer entrega de la documentación que les solicite respecto a sus ingresos y egresos.

- *Comunicar a la autoridad electoral cualquier cambio a sus documentos básicos.* - Esto debe realizarlo dentro de los 10 días siguientes a la fecha en que se adopte el acuerdo de modificación a su declaración de principios, programa de acción y estatutos. Las modificaciones surten efecto hasta que el Consejo General del IFE declare su procedencia constitucional y legal. También le deben comunicar al IFE los cambios de su domicilio social o de los integrantes de sus órganos directivos.

f) Causales de Pérdida de Registro.

En esencia, la legislación contempla seis causales de pérdida de registro de un partido político nacional. Dos se refieren a su participación y desempeño electoral; no participar en un proceso electoral federal ordinario y; no obtener por lo menos el 2% de la votación emitida en alguna de las elecciones federales, ya sea que participe por sí mismo o de manera coaligada.

Las cuatro restantes se refieren específicamente a: haber dejado de cumplir con los requisitos necesarios para obtener su registro; incumplir de manera grave y sistemática, a juicio del Consejo General del IFE, las obligaciones que le impone la ley electoral; haber sido declarado disuelto por acuerdo de sus miembros o haberse fusionado con otro partido político. Es importante señalar que la pérdida de registro no tiene efectos en relación con los triunfos que sus candidatos hayan obtenido en elecciones federales por el principio de mayoría relativa.

3.2. *Dirigencia en los Partidos Políticos*

Al igual que sucede con las reglas constitucionales y legales en materia electoral para la renovación de los poderes públicos, las reglas

internas de los diferentes partidos políticos, conocen su actualización frecuente, es por ello que citaré de acuerdo a los partidos políticos más representativos su forma de dirigencia partidaria.

PARTIDO ACCIÓN NACIONAL. – Corresponde al Consejo Nacional, entre otras funciones, elegir al presidente y a los miembros del Comité Ejecutivo Nacional y revocar las designaciones que hubiere hecho cuando considere que existe causa justificada para ello. Así mismo, designa a los integrantes de las comisiones permanentes, de vigilancia, del financiamiento público, de orden, dictaminadora para proponer consejos a la Asamblea Nacional, de Conciliación y las demás que estime necesarias.

El Consejo Nacional está integrado por:

- a) Presidente y el Secretario General del Comité Ejecutivo Nacional,
- b) Los ex presidentes del Comité Ejecutivo Nacional,
- c) Los presidentes de los comités directivos estatales durante su encargo,
- d) Los coordinadores de los grupos parlamentarios federales,
- e) El coordinador nacional de los diputados locales.
- f) Doscientos cincuenta consejeros electos para la Asamblea Nacional del Partido.

PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL.- Para ser dirigente del partido Revolucionario Institucional, se deben cumplir los siguientes requisitos, además de los que señale la convocatoria respectiva, acreditar militancia, disciplina y lealtad al partido; no haber sido dirigente, candidato, ni militante prominente de otro partido político, tener y comprobar arraigo territorial, acreditar una militancia fehaciente con antigüedad específica según nivel de dirigencia, estar al corriente en el pago de sus cuotas, participar y ser electo, o designado según los estatutos y la convocatoria respectiva, acreditar documentalmente que se reúnen los requisitos

exigidos, mostrar una conducta pública adecuada y no haber sido sentenciado por delitos intencionales o en el desempeño de funciones públicas, y presentar un programa de trabajo.

El proceso interno para elegir dirigentes se rige, en lo general, por las disposiciones del capítulo correspondiente de los estatutos, las específicas del Acuerdo General para Elección de Dirigentes y Postulación de Candidatos, y la convocatoria respectiva. La conducción del procedimiento es responsabilidad de la Secretaría de Operación y Acción Política del órgano inmediato superior que corresponda al que desarrolla el proceso, para cuya instrumentación se integra una comisión temporal del consejo político respectivo.

La elección se realiza por el procedimiento estatutario que seleccione el consejo político del nivel inmediato superior, pudiendo consultar al consejo político del nivel a que corresponda la elección de la dirigencia, de entre los siguientes procedimientos:

- a) Consejo Político
- b) Asamblea de Consejeros Políticos
- c) Asamblea de Delegados
- d) Consulta directa a los militantes
- e) Usos y costumbres

Los dirigentes nacionales y estatales duran en sus funciones cuatro años, en tanto que los dirigentes municipales y seccionales duran tres años, no pudiendo ser reelectos o designados para el mismo cargo en el periodo siguiente.

PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA.- El Congreso Nacional es la autoridad suprema del partido, sus resoluciones, tomadas por la mayoría de sus integrantes, son definitivas, ineludibles y de cumplimiento obligatorio para todas

las instancias de organización, dirección y resolución del partido. El Congreso Nacional se integra con delegados elegidos por voto directo y secreto de los afiliados en las asambleas municipales, de acuerdo con la proporción que establezca a convocatoria respectiva, con delegados elegidos en los consejos estatales, igualmente de conformidad con la convocatoria respectiva como delegados en las asambleas municipales o en los consejos estatales. El Congreso Nacional se reúne cuando más cada tres años, su quórum se instala con la mayoría absoluta de los delegados previstos en el estatuto en la convocatoria respectiva expedida por el Consejo Nacional.

El partido y todas sus instancias de dirección respetan la independencia y autonomía de los movimientos y organizaciones sociales, sin menoscabo de la solidaridad y apoyo que deba darles en virtud de sus principios y programas, y del derecho de los afiliados pertenecientes a ellas de participar plenamente en sus actividades.

PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO.- Es un partido político nacional abierto a todos los mexicanos que quieran colaborar en la defensa y protección del medio ambiente, sin importar credo, clase social, o edad; la afiliación del partido es individual, personal, libre y pacífica.

Las instancias y órganos directivos del partido son:

- I. Asamblea Nacional.
- II. Consejo Nacional de Gobierno.
- III. Comisión Ejecutiva Nacional.
- IV. Asamblea Estatal
- V. Consejo Estatal de Gobierno
- VI. Comisión Ejecutiva Estatal.
- VII. Asamblea Local
- VIII. Consejo Local de Gobierno

IX. Comisión Ejecutiva

X. Espirales Verdes.

Corresponde a la Comisión Ejecutiva Nacional presentar el registro de candidaturas a puestos de elección popular ante las instancias correspondientes.

Las instancias y órganos directivos del partido a nivel estatal y local tienen en su ámbito territorial las mismas facultades, atribuciones y obligaciones, que las correspondientes a nivel nacional. Igualmente se aplican en su ámbito territorial los procedimientos democráticos definidos para la integración y en coordinación con las instancias nacional o estatal; todo ello desde luego, cuando no se contraponga con los lineamientos y estrategias establecidas por los órganos e instancias nacionales. Para tal efecto, no puede vetarse la presencia de los delegados nacionales en ningún estado de la república.

3.3. *Función y clasificación del Sistema de los Partidos Políticos.*

“E l sistema de partidos es básicamente el marco de la competencia que entablan este tipo de organizaciones para obtener ejercer el gobierno, sus funciones resultan de vital importancia en las llamadas democracias representativas.

Por esta razón el sistema de partidos funciona como una cámara de compensación de intereses y proyectos políticos que permite y norma la competencia, haciendo posible el ejercicio legítimo del gobierno. El sistema de partidos y los partidos en él incluidos juegan el papel de instancia mediadora de comunicación entre la sociedad y su gobierno. De este carácter de mediación se derivan las principales funciones de un sistema de partidos: confrontación de opciones, lucha democrática por el poder, obtención legítima de puestos de

representación y de gobierno y, finalmente, ejercicio democrático y legítimo de las facultades legislativas. La capacidad que el sistema de partidos tiene para satisfacer las anteriores funciones es, en definitiva, el parámetro para evaluar su funcionamiento. Un sistema de partidos que no es capaz de satisfacer todas estas funciones deja de ser un medio efectivo de comunicación entre gobernados y gobernantes. En cambio, un sistema de partidos que sí las satisface es un buen canal de comunicación entre sociedad y gobierno³⁴.

Esta comunicación se produce en un doble sentido. El sistema de partidos eleva hacia las instancias políticas las inquietudes y aspiraciones de diversos grupos de la sociedad. A su vez, el sistema de partidos, transmite a la sociedad el procedimiento de la toma de decisiones gubernativas, las propias decisiones y en cierta medida, las consecuencias esperadas por la aplicación de las políticas decididas. De esta forma, el sistema de partidos comunica los gobernados con sus gobernantes. En ambos sentidos el proceso de comunicación tiene su punto culminante en la competencia electoral. Ocurre así porque la competencia por los cargos de representación y de gobierno es el momento y el espacio en el que los partidos mejor condensan las aspiraciones e intereses de los sectores sociales que pretenden representar. Es, también, el espacio en el que los ciudadanos pueden calificar la acción gubernativa de los diversos partidos políticos.

Para estudiar la dinámica de los partidos políticos se han elaborado diversas clasificaciones que intentan ordenar los sistemas de partidos en conjunto relativamente coherentes, divididos entre el número de partidos que los conforman. Así se ha hablado de tres formatos básicos de sistemas de partidos. Aquellos en los que existe solamente un partido, los conocidos como unipartidistas. Aquellos en los que los dos partidos, con cierta frecuencia, se alternan en el ejercicio gubernativo, también conocidos como bipartidistas. Aquellos en los que

³⁴ CASTELLANOS, Hernández Eduardo, Derecho Electoral en México, Editorial Trillas, México D.F. p. 128

coexisten una cantidad significativa de partidos políticos, conocidos como pluripartidistas.

Esta clasificación numérica de los sistemas de partidos ha producido una encarnizada polémica en la ciencia política contemporánea. El argumento es que el simple ordenamiento de los sistemas por el número de sus componentes no ayuda más que a reconocer que existen mayores o menores niveles de fraccionamiento político en cada una de las sociedades.

Es decir, determinar el número de partidos resulta significativo cuando queremos saber que tan fragmentado o concentrado está el poder político o las opiniones políticas en el conjunto de la sociedad. Sin embargo, el análisis elemental del número de partidos poco dice de la dinámica real de competencia entre estos. Como salta a la vista, decir que un sistema es de dos, de uno o de muchos partidos es decir bien poco, cuando lo que se quiere es conocer las razones de la existencia de ese determinado número de partidos y lo que esto implica para la competencia política por el poder. Debido a la insuficiencia de este tipo de análisis, se han ensayado diversas explicaciones o acercamientos para estudiar los sistemas de partidos.

Ninguno de ellos, sin embargo, ha logrado el consenso en la comunidad académica de la ciencia política; ninguno tampoco ha producido un marco teórico de tal generalidad que permita reemplazar la clasificación de los sistemas de partidos en función del número de sus componentes. La aportación más significativa en este ámbito la realizó Giovanni Sartori. El criterio numérico para clasificar los sistemas de partidos es aceptable pero sugirió el politólogo italiano "Sólo en el caso de que se consideren aquellos partidos que puedan ostentarse como partes importantes del sistema. De esta manera se han propuesto, algunos

criterios que buscan determinar con objetividad el número de partidos realmente importantes en cada sociedad".³⁵

Tales criterios son relativamente sencillos pues realizan un balance de los resultados que, de una serie importante de contiendas electorales, obtiene cada uno de los participantes. Los partidos que triunfan en un número importante de elecciones pueden ser considerados como protagonistas del sistema de partidos. También los que sin triunfar tienen posibilidades de aliarse para constituir coaliciones de gobierno, tanto en los regímenes parlamentarios (en los que el gobierno es electo por el órgano de representación político), como en los sistemas presidenciales, (en los que para gobernar), el presidente necesita de una así sea mínima mayoría en el órgano legislativo, que le permita la aprobación de sus iniciativas de ley y de eventuales reformas a los ordenamientos jurídicos vigentes. Finalmente, también caben en esta categoría los partidos que sin posibilidad numérica y/o político-ideológica de conformar coaliciones gubernativas tienen la capacidad de ejercer un nivel significativo de intimidación política. Ese nivel se produce cuando, por ejemplo, un partido que sistemáticamente obtiene un porcentaje no despreciable del voto de los ciudadanos se plantea la posibilidad de abandonar la arena política electoral afectando así los resultados de futuras contiendas.

Después de aplicar estos criterios para distinguir los partidos importantes de los que no lo son, puede establecerse una eficaz clasificación de los sistemas de partidos:

- 1.- De partido predominante.
- 2.- Bipartidista.
- 3.- Pluralismo moderado.
- 4.- Pluralismo polarizado.

³⁵ ibidem, Sistemas Electorales y de Partidos, p.32

El primero es aquél en el que un solo partido es importante, en un marco de elecciones libres y creíbles, y está rodeado por otros partidos que no poseen capacidad de coalición ni despliegan tácticas intimidatorias. Tal sistema ha existido, entre otros países, en Italia, India y Japón. El sistema bipartidista es aquél en el que, del conjunto de organizaciones participantes únicamente sobresalen dos, y entre ellas se produce con frecuencia la alternancia en el poder. En la mayoría de los casos (Inglaterra y Estados Unidos son los ejemplos más ilustrativos), la existencia de partidos menores no ha puesto en entredicho el alto nivel de competitividad ni la alternancia en el poder de los dos partidos importantes. Este último elemento es fundamental, ya que si no se produjese alternancia en el poder lo que tendríamos sería un sistema de partido predominante.

Cuando los sistemas ostentan más de dos partidos importantes se dice que estamos ante el pluripartidismo. Sin embargo, según diversos autores como Sartori, recoge la clasificación " La dinámica competitiva entre los partidos es sustancialmente distinta cuando se trata de seis o más partidos".³⁶

En ambos casos se hable de organizaciones políticas que cumplen con los criterios de tener capacidad de coalición y/o de intimidación. En este tipo de sistemas, difícilmente un partido tiene mayoría en los órganos parlamentarios y, por lo tanto, es remota la existencia de un partido de gobierno. Entonces, por lo regular surgen coaliciones de dos o más partidos con el objeto de generar un gobierno y de que sean aprobadas las normas de gobierno en el parlamento. En el pluralismo moderado, que puede ser ejemplificado con los casos uruguayos y argentinos, la conformación de una coalición gubernativa normalmente lleva implícita la de una coalición de oposición, liderada por la segunda fuerza electoral. En esta situación, la lucha político – ideológica por el centro del espectro partidario cobra crucial importancia, pues son las coaliciones centristas las que

³⁶ opcit, p.33

tienen posibilidades de éxito en las contiendas electorales y por lo tanto en la conformación de los gobiernos y en el ejercicio de la función gubernativa.

Los sistemas de pluralismo polarizado, en cambio, producen un alto nivel de fragmentación político- ideológico entre los partidos, lo que dificulta la conformación tanto de coaliciones de gobierno como de coaliciones opositoras y, en consecuencia, se origina un fuerte proceso de diferenciación entre los partidos, que se alejan del centro como resultado de las tendencias centrífugas de la competitividad.

En este tipo de sistemas cada partido requiere afianzar su identidad y por ese motivo evitan formar parte de coaliciones. Este es el único sistema en el que incluso los partidos opuestos al sistema, en el sentido de que no suscriben los términos de la competencia, podrían llegar a ser importantes, porque conservan cierta capacidad de coalición, pero fundamentalmente porque, dado el caso, pueden aplicar elevadas dosis de intimidación.

Dado lo anterior, preguntar si los sistemas electorales tienen consecuencias sobre los sistemas de partidos es preguntar si la estructura jurídica electoral implica modificaciones en el número de partidos importantes, en las pautas de competencia entre los partidos, e incluso en los términos institucionales del régimen político, en el que coexisten los sistemas electorales y los sistemas de partidos. Esta es una pregunta relevante que en el Congreso Internacional de Política que realizó en Zurcú, en 1954, el politólogo Maurice Duverger donde abordó la cuestión y aportó elementos analíticos significativos para, por lo menos ordenar la discusión en torno al tema. En esa ocasión Duverger propuso una relación biunívoca entre ciertos sistemas electorales y el número de partidos existentes. Postuló que las fórmulas de mayoría relativa tienden a producir sistemas bipartidistas, las de mayoría relativa con segunda vuelta tienden a producir sistemas pluripartidistas, en lo que los partidos muestran significativos rasgos de

flexibilidad para la negociación, mientras que las fórmulas de representación proporcional tienden a producir sistemas de pluripartidismo, pero en la que las múltiples organizaciones políticas revelan signos de rigidez y de poca disposición para la negociación con otros partidos.

Los sistemas de partidos, la historia lo demuestra, no permanecen constantes e inalterados. A partir del criterio teórico que hemos adoptado es razonable aceptar que la variable que mejor expresa el grado de cambio de sistema de partidos es el número de partidos importantes.

3.4. *Función y clasificación de los Sistemas Electorales.*

“C ierto que los sistemas electorales constituyen un instrumento y un procedimiento para tomar decisiones en un grupo social. Es decir, los sistemas electorales determinan las reglas según las cuales los electores pueden expresar sus preferencias políticas y según las cuales es posible convertir votos en escaños parlamentarios, o en cargos de gobierno”³⁷.

La elección.- tiene como característica esencial que son varias personas normalmente en igualdad de circunstancias, aunque alguna de ellas pudiera tener voto de calidad, las que toman las determinaciones en forma colegiada, además puede ser directa o indirecta, toda vez que los electores designen a la persona sin intermediarios, o bien que estos intervengan en una o varias ocasiones sucesivamente hasta llegar a la elección definitiva; se tienen entonces elecciones indirectas en primer grado, segundo, tercero, o más grados, dependiendo del número de etapas intermedias que sean exigidas para llegar a la decisión final de nombramiento o designación.

³⁷ ibide, Derecho Electoral en México, p. 169.

La noción de sistema electoral entendida en un sentido amplio se equipara al concepto de derecho electoral, lo que implica considerar todos los elementos, sin embargo en un sentido estricto el sistema electoral entraña la forma como los votos emitidos por los electores definen la asignación de los cargos públicos.

Para facilitar la comprensión de los sistemas electorales, los agrupe para su estudio en razón de su voto, la circunscripción electoral, las candidaturas, los principios de la decisión y las fórmulas de asignación.

El derecho del voto: puede ser activo o pasivo, según se trate de la capacidad legal para elegir a sus representantes o para ser representante uno mismo. Las características actuales del derecho del voto activo en nuestro país son: universal, libre, secreto, directo, único, individual o personal e intransferible. Ciertamente tienen derecho de voto, los mexicanos, mayores de edad, varones y mujeres y que tengan un honesto modo de vivir.

Puede ser pasivo el voto, a su vez, cuando está sujeto a las mismas restricciones que al derecho activo, más otras derivadas de la prohibición de la acumulación de diversos cargos públicos o del ejercicio de éstos durante un determinado periodo previo a la fecha de la elección, así como de determinadas cualidades que debe tener el candidato, como puede ser el lugar de nacimiento, o el tiempo de residencia en la circunscripción electoral que aspira representar, o bien el hecho de no haber sido condenado por la comisión de determinados tipos delictivos u otras causas de inelegibilidad.

La libertad del elector en el momento de emitir su voto, es decir, la ausencia de coacción de cualquier tipo para determinar el sentido de su voto, está garantizada por la forma secreta en que dicha acción es realizada.

El derecho de voto está vinculado esencialmente al nacimiento en algún lugar donde se ejerce este derecho, de ahí la importancia de delimitar el espacio

geográfico o territorio en el cual se vota y al cual se representa. *Los principios y reglas están contenidas en la Constitución Federal y en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.*

La división política del territorio nacional, es en principio en entidades federativas, esto es, los estados de la República y el Distrito Federal o Ciudad de México, los cuales constituyen la circunscripción electoral para la elección de 96 de los 128 senadores de la república, es decir, tanto los electos por el principio de mayoría relativa 64 como los electos por el principio de primera minoría 32. El territorio nacional es hasta ahora la circunscripción que corresponde la elección del presidente de la república y de los 32 senadores electos por el principio de representación proporcional.

La regla de principio de decisión es otro elemento básico del sistema electoral en virtud del cual se asigna el cargo a un candidato. Dicha regla o principio puede ser el caso de las elecciones federales en México, el principio de mayoría, el principio de representación proporcional y el principio de primera minoría.

El principio de primera minoría consiste en asignar un cargo a quien habiendo competido en una elección por el principio de mayoría relativa obtienen el segundo lugar, es el caso para senadores de la república.

La mayoría relativa es definida como el resultado obtenido por un candidato que tienen mayor número de votos que cualquiera de sus contendientes.

La mayoría absoluta por su parte, consiste en obtener un número de votos superior a la suma del obtenido por todos los demás contendientes, o expresados de otra forma, obtener la mitad más uno de los votos emitidos y legalmente válidos.

El *principio mayoritario* se fundamenta en la búsqueda de la certeza y de la verdad, así como en el cálculo de las probabilidades, reflexión que llevaron a cabo en sus obras Locke, Rousseau, Diderot y Condorcet.

"El *principio de representación proporcional*, establece una relación proporcional entre votos y curules o escaños. En consecuencia, es un principio de decisión aplicable sólo a la elección de cuerpos colegiados. Además, existen diversos grados de proporcionalidad derivados de los procedimientos específicos para convertir votos en escaños, agrupados en dos grandes categorías: procedimientos en divisor"³⁸.

El *sistema mixto* para la integración de la Cámara de Senadores existe un sistema mixto que combina los tres principios estudiados: mayoría relativa, primera minoría y representación proporcional en el cual también existe un dominante mayoritario puesto que 64 senadores son electos mediante el principio de mayoría relativa, en tanto que sólo 32 lo son por parte de la primera minoría y 32 más por el de representación proporcional.

Sin duda alguna la importancia que tienen el asegurar en las leyes una serie de principios y valores que rigen a los sistemas electorales como son: la igualdad, la equidad, los derechos de las minorías, el pluralismo o la tolerancia, pero los mismos deben ser puestos en equilibrio con otro principio igualmente importante que es el de la gobernabilidad democrática. Puesto que de nada servirá estructurar un sistema electoral ideal, si es que se pudiera construir, si no permite el gobierno eficaz y eficiente de esa ciudad, entidad federativa o nación.

Esto significa que no puede confiar la suerte de ese grupo social en un sistema electoral, puesto que hay otros factores igualmente importantes de tipo histórico,

³⁸ *Ibide*, Reforma Electoral p. 225

cultural, político, institucional que a veces interactúan con el sistema electoral pero con mayor frecuencia son predominantes.

El sistema electoral al interior de los partidos políticos, pues es natural suponer que sus propuestas de fortalecimiento democrático de los sistemas electorales para formar gobiernos federal y local, debe ser consecuente con las reglas que internamente tienen dichos partidos políticos para adoptar sus decisiones políticas fundamentales.

Estas decisiones fundamentales son básicamente tres: la adopción y actualización de los documentos básicos que defienden su propuesta ideológica-política frente al electorado, así como su estructura y funcionamiento, en torno a las cuales se adhieren y cohesionan militantes y simpatizantes, asimismo, la selección de sus dirigentes nacionales, estatales y municipales, además de los procedimientos de selección de sus candidatos a sus diferentes cargos de elección popular. Para la adopción de esos tres tipos de decisiones se requiere de la participación eficaz y eficiente de todos los militantes activos de los partidos políticos correspondientes.

3.5. *Legislación Electoral Contemporánea.*

En virtud de las particularidades del régimen político dominante en México a lo largo de la mayor parte del siglo XX, los esfuerzos democratizadores se concentraron esencialmente en hacer valer el voto ciudadano depositado en las urnas, en crear y mejorar reglas e instituciones electorales capaces de representar y reproducir la pluralidad real y potencial de una sociedad en proceso de modernización y crecimiento.

“La pieza faltante para desplegar la democracia era, precisamente la pieza electoral en todos sus aspectos: la organización, el marco jurídico, la institución

reguladora. Se trataba en principio de desterrar las prácticas fraudulentas que anulaban o distorsionaban el voto de los ciudadanos, creando un marco legal que permitiera la emergencia, sin restricciones artificiales, de la verdadera pluralidad política de la nación³⁹.

La democratización mexicana descansa sobre una condición: solucionarla, asegurarla, era absolutamente indispensable para que el país pudiera seguir celebrando elecciones y por tanto para que la transición tuviera lugar. Por eso lo electoral fué el tema uno de la agenda política a lo largo de casi veinte años y para eso el país se embarcó en seis reformas electorales: 1977, 1986, 1989-90, 1993, 1994 hasta llegar a la más abarcadora, consensuada y profunda la de 1996.

Desde entonces hasta 1996, se vivió un amplio ciclo de reformas electorales que se hicieron cargo de seis grandes temas: 1) el régimen de los partidos, 2) la conformación del Poder Legislativo, 3) los órganos electorales, 4) la impartición de justicia electoral, 5) las condiciones de la competencia electoral y 6) la reforma política en la capital de México.

Los cambios constitucionales y legales, fueron construyendo de forma paulatina las reglas las instituciones que en primer momento permitieron la incorporación de fuerzas políticas significativas a la arena electoral, después del fortalecimiento de los partidos con la ampliación de sus prerrogativas; la gradual autonomización de los órganos electorales frente a los poderes públicos y los partidos, hasta conseguir su plena independencia, la creación del primer tribunal electoral y posteriormente la extensión del control jurisdiccional a todos los aspectos de los procesos electorales; la apertura del Congreso a la pluralidad política hasta el diseño de fórmulas de integración que restaron los márgenes de infra y sobre representación entre votos y escaños, la mejoría en las condiciones de la competencia, así como la extensión de los derechos políticos de los habitantes de

³⁹ opcit. P. 247

la capital del país. La edificación de este arco fue la que hizo posible que México saldara su añeja aspiración de alcanzar la plena democracia política.

Los dos últimos comicios federales los de 1997 y 2000 se realizaron bajo un nuevo marco legal y constitucional después de una de las negociaciones políticas más intensas y prolongadas de los últimos años.

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales fué naturalmente una de las normas que sufrió profundas modificaciones en 1996. Ese ordenamiento, que hoy se presenta en esta nueva edición, constituye por sus características , una norma compleja y sumamente original, si se le compara con otras normativas electorales en el mundo. Ciertamente responde las realidades político- institucional en México y mira a resolver necesidades particulares, pero son otros, además los rasgos que determinan su peculiaridad.

"El COFIPE, sus reglas contenidas en primer lugar, resultan omniabarcantes, es decir la especificidad de sus normas abarca prácticamente todos los aspectos formales que tienen que ver con el proceso electoral. Deseo los mecanismos para la asignación de los puestos de representación nacional"⁴⁰.

Y del financiamiento público a los partidos hasta el procedimiento específico para la emisión del sufragio y del conteo de votos en las mesas directivas de casilla, primero, y en los órganos desconcentrados del Instituto Federal Electoral, después de las modalidades del financiamiento público de los partidos políticos hasta los procedimientos de rendición de cuentas a los que están sujetos, desde las obligaciones de los partidos y sus militantes, hasta las características de la propaganda electoral de dichos partidos; desde los mecanismos de registro y las funciones que desempeñan los individuos o agrupaciones que realicen tareas de observación electoral hasta el papel de los notarios públicos, deberán jugar a lo largo del proceso; éstos y muchos otros aspectos directa o indirectamente

⁴⁰ Código Federal Electoral Comentado, p. 114.

la capital del país. La edificación de este arco fue la que hizo posible que México saldara su añeja aspiración de alcanzar la plena democracia política.

Los dos últimos comicios federales los de 1997 y 2000 se realizaron bajo un nuevo marco legal y constitucional después de una de las negociaciones políticas más intensas y prolongadas de los últimos años.

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales fué naturalmente una de las normas que sufrió profundas modificaciones en 1996. Ese ordenamiento, que hoy se presenta en esta nueva edición, constituye por sus características, una norma compleja y sumamente original, si se le compara con otras normativas electorales en el mundo. Ciertamente responde las realidades político- institucional en México y mira a resolver necesidades particulares, pero son otros, además los rasgos que determinan su peculiaridad.

"El COFIPE, sus reglas contenidas en primer lugar, resultan omniabarcantes, es decir la especificidad de sus normas abarca prácticamente todos los aspectos formales que tienen que ver con el proceso electoral. Deseo los mecanismos para la asignación de los puestos de representación nacional"⁴⁰.

Y del financiamiento público a los partidos hasta el procedimiento específico para la emisión del sufragio y del conteo de votos en las mesas directivas de casilla, primero, y en los órganos desconcentrados del Instituto Federal Electoral, después de las modalidades del financiamiento público de los partidos políticos hasta los procedimientos de rendición de cuentas a los que están sujetos, desde las obligaciones de los partidos y sus militantes, hasta las características de la propaganda electoral de dichos partidos; desde los mecanismos de registro y las funciones que desempeñan los individuos o agrupaciones que realicen tareas de observación electoral hasta el papel de los notarios públicos, deberán jugar a lo largo del proceso; éstos y muchos otros aspectos directa o indirectamente

⁴⁰ Código Federal Electoral Comentado, p. 114.

vinculados con las elecciones federales son meticulosamente establecidos por la ley. Lo anterior con la finalidad de reducir al máximo la discrecionalidad de la autoridad, así como de los actores que intervienen en el proceso electoral. La exhaustividad del COFIPE es y ha sido una mejor manera de generar la certeza indispensable para que las elecciones sean transparentes y confiables.

El COFIPE de 1996 plasmó, entre otros aspectos, uno de los principios que inspiraron la reforma de ese año, es decir, nuevas reglas que permitieron una competencia justa y equilibrada y que pusieran, en consecuencia, a los partidos políticos en condiciones equitativas de acceso al poder público. Central en ese sentido es la preeminencia de financiamiento público sobre los recursos privados que puedan allegarse los partidos y las modalidades con que el mismo contribuye: 30% de manera igualitaria y el 70% de acuerdo con el porcentaje de votación que obtuvo cada partido en la elección de diputados anterior. Adicionalmente a los recursos públicos, se pone también a disposición de los partidos durante las campañas electorales una bolsa de tiempo de transmisión en radio y televisión que también es distribuido de manera equitativa.

De manera paralela a las prerrogativas de los partidos políticos, el COFIPE establece también la obligación de la autoridad de fiscalizar los recursos, tanto públicos como privados, de que disponen los partidos así como el destino de los mismos, sin embargo aplica sólo para aquellos partidos políticos que conservan su registro ante el IFE, por lo que aquí claramente podemos hallar una laguna jurídica, por lo que la contemplamos como posible proyecto para legislar.

La complejidad del sistema electoral mexicano, el cual es producto de una larga evolución y periodo prolongado de reformas de las reglas y las instituciones que lo componen, se puede traducir en un ordenamiento complejo y omnicompreensivo, el COFIPE cuyo manejo supone en gran medida un profundo conocimiento de la materia.

Por último al COFIPE se le considera como un instrumento que además de representar las convicciones de los mexicanos, refleja la evolución histórica de las instituciones electorales y de los procesos políticos en México.

3.6. *Organización Política del Sistema Electoral.*

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ordenamiento jurídico superior de la nación, establece como forma de organización política del Estado Mexicano la de una república representativa, democrática y federal.

El Estado Federal Mexicano se integra por 31 estados y 1 Distrito Federal (Ciudad de México), sede de los poderes federales. Los estados son autónomos en lo relativo a su régimen interior, el cual pueden modificar siempre y cuando no contravengan las disposiciones establecidas en la Constitución Política de la Federación.

La forma de gobierno del Estado Mexicano tiene como base el principio de divisiones de competencias entre los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, como instancias diferenciales de autoridad cuyas facultades y atribuciones se encuentran jurídicamente reguladas y delimitadas.

Para su ejercicio, el Poder de la Federación y el de las 32 entidades federativas se ajusta al esquema clásico de división y equilibrio de funciones entre el Ejecutivo, Legislativo y el Judicial. El Poder Ejecutivo tienen carácter unitario, el de la Federación se deposita en el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, el de cada uno de los 31 estados en el Gobernador y el del Distrito Federal en el Jefe de Gobierno. Todos ellos sirven un periodo de seis años.

El Poder Legislativo se deposita en el Congreso de la Unión, el cual se integra por una Cámara de Diputados y una Cámara de Senadores. El Poder Legislativo de las 32 entidades federativas tiene carácter unicameral, el de los 31 estados se denomina Congreso Local y el del Distrito Federal, Asamblea Legislativa. Todos los legisladores sirven un periodo de tres años, excepto los senadores, cuyo periodo es de seis años.

El Poder Judicial de la Federación se deposita en la Suprema Corte e Justicia de la Nación, la cual se integra por 11 ministros designados por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Senado, a propuesta del Presidente de la República. El Poder Judicial de las 32 entidades federativas se deposita en su respectivo Tribunal Superior de Justicia.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce a la vía electoral como la única jurídicamente válida y legítima para la integración y renovación de los poderes Ejecutivo y Legislativo de la Federación, pero también de las entidades federativas y de los ayuntamientos.

El Supremo Poder Ejecutivo de la Federación tiene carácter unitario, se deposita exclusivamente en el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, quien además de ser el único responsable de la formación y conducción del gobierno, es Jefe de Estado y de las Fuerzas Armadas. Es elegido por votación directa, sufragio universal, y el principio de mayoría relativa para servir un periodo de seis años. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prohíbe expresamente la reelección al cargo para quien lo haya detentado bajo cualquier modalidad.

El Poder Legislativo Federal se deposita en el Congreso de la Unión, integrado por una Cámara de Diputados y una Cámara de Senadores. La Cámara de Diputados se conforma por un total de 500 representantes, todos los cuales son electos para un periodo de tres años y sólo pueden ser reelegidos después de un

periodo intermedio. La Cámara de Senadores se integra por un total de 128 miembros, todos los cuales son electos para un periodo de seis años , al igual que los Diputados, sólo pueden ser reelegidos después de un periodo intermedio.

El Poder Judicial de la Federación se deposita en la Suprema Corte de Justicia, la cual se integra por 11 ministros designados por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Senado y para servir un periodo de 15 años, a cuyo vencimiento tienen derecho a un haber por retiro.

4

CAPITULO IV

Prerrogativas de los partidos políticos en México

- 4.1. Formas de Financiamiento de los Partidos Políticos
- 4.2. Regulación del financiamiento hacia los Partidos Políticos
- 4.3. Control y rendición de cuentas de los Partidos Políticos
- 4.4. Perspectiva jurídica en cuanto a las obligaciones de rendición de cuentas de los Partidos Políticos que pierden el registro.

4. Prerrogativas de los Partidos Políticos en México

4.1. Formas de Financiamiento de los Partidos Políticos.

Con motivo de cada proceso electoral federal, el titular del área especializada del IFE en esta materia (Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos), debe sostener una reunión con la Comisión de Radiodifusión del propio Instituto y la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y Televisión, para sugerir lineamientos generales aplicables en los noticieros respecto de la información o difusión de las actividades de campaña de los partidos políticos.

Asimismo, la ley faculta a la Comisión de Radiodifusión del IFE para realizar monitoreos maestres de los tiempos de transmisión sobre las campañas de los partidos políticos en los espacios noticiosos de los medios de comunicación.

En ningún caso se permite la contratación de propaganda en radio y televisión a favor o en contra de algún partido político o candidato por parte de tercero. Incluso, los candidatos sólo pueden hacer uso de los tiempos que les asigne el partido político o, en su caso coalición por la que estén postulados.

El Secretario Ejecutivo del IFE está facultado para solicitar a los medios impresos, por conducto del Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos, los catálogos relativos a sus tarifas y para ponerlos a disposición de los partidos políticos en las mismas fechas previstas para la entrega de los catálogos de radio y televisión (el primer catálogo durante la primera semana de noviembre del año anterior al de la elección y el segundo durante enero del año de la elección).

Sin embargo existen diversas formas de financiamiento para los partidos políticos, que citaré a continuación.-

FINANCIAMIENTO PÚBLICO.-

La ley establece tres conceptos diferenciados para el otorgamiento del financiamiento público, cuyos montos corresponde determinar al Consejo General del IFE a partir de procedimientos puntuales previstos en la propia ley:

- a) Para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes.- El monto total por este concepto se determina anualmente. El 30 % se asigna en forma igualitaria entre todos los partidos políticos con representación parlamentaria. El otro 70 % se distribuye de acuerdo con el porcentaje de la votación obtenida sobre el total emitido a nivel nacional por cada partido político con representación en el Congreso, en la elección de Diputados inmediata anterior.

El monto que le corresponde a cada partido se entrega en ministraciones mensuales conforme al calendario presupuestal que se entrega anualmente. En este sentido cabe destacar que, por mandato legal, cada partido político debe destinar anualmente por o menos el 2 % del financiamiento público que reciba para el desarrollo de sus fundaciones o institutos de investigación.

- b) Para gastos de campaña.- El financiamiento público para estos efectos constituye, en lo que concierne a su monto, una réplica del que se otorga para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes el año de la elección, es decir, cada partido recibe para gastos de campaña un monto equivalente al que le corresponde por actividades ordinarias permanentes.
- c) Por actividades específicas como entidades de interés público.- El financiamiento otorgado por este concepto guarda relación con los gastos comprobados que realicen anualmente los partidos políticos en actividades de educación y capacitación política, investigación socio-económica y política, así como tareas editoriales. A este respecto, la ley faculta al Consejo General para acordar apoyos hasta por un 75% de los

gastos comprobados que hayan erogado los partidos políticos en el año inmediato anterior.

“En el caso de los partidos políticos que obtienen su registro con fecha posterior a la última, elección federal, la ley dispone que les asigne financiamiento público, bajo las tres modalidades y en los siguientes términos: el 2% del monto total que les corresponda a los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes; una cantidad idéntica adicional para gastos de campaña en el año de la elección y; el financiamiento que les corresponda por sus actividades específicas como entidades de interés público”⁴¹.

FINANCIAMIENTO PRIVADO.-

Desde 1993, la ley precisa y reglamenta cuatro fuentes privadas de financiamiento a los partidos políticos:

- a) Por la militancia: comprende básicamente las cuotas obligatorias ordinarias y extraordinarias de sus afiliados y las aportaciones de sus organizaciones sociales, cuyos montos y periodicidad son determinados libremente por cada partido político-, así como las cuotas voluntarias y personales que los candidatos de cada partido aporten exclusivamente para sus campañas, las que en todo caso tendrán el límite que fije el órgano partidista interno responsable del manejo de sus finanzas.

- b) De simpatizantes: incluye todas las aportaciones o donativos, en dinero o especie, efectuadas en forma libre y voluntaria por las personas físicas o morales mexicanas con residencia en el país, siempre y cuando no estén comprendidas dentro de las categorías expresamente prohibidas

⁴¹ Ibidem, Normatividad en materia Financiera, p. 89

por la ley. Es importante señalar que ningún partido político puede recibir anualmente aportaciones en dinero bajo este concepto por una cantidad superior a 10% del total del financiamiento público para actividades ordinarias que le corresponda a todos los partidos y que las aportaciones en dinero que realice una persona física o moral tiene un límite anual equivalente al 0.05% del mismo concepto de financiamiento público.

- c) Autofinanciamiento: comprende todos los ingresos obtenidos por concepto de actividades promocionales, tales como conferencias, espectáculos, juegos y sorteos, eventos culturales, ventas editoriales y de cualquier otra similar que realicen con el propósito de allegarse fondos.

- d) Por rendimientos financieros: comprende los rendimientos generados a través de los fondos y fideicomisos que pueden crear los partidos políticos con su propio patrimonio o con aportaciones que reciban por cualquier fuente o modalidad permitida por la ley. Los partidos están impedidos de solicitar créditos provenientes de la banca de desarrollo y de personas no identificadas. A esta modalidad le resultan aplicables los límites anuales señalados para cada persona física o moral establecidos en relación al financiamiento de simpatizantes.

4.2. *Regulación del financiamiento hacia los Partidos Políticos.*

“E n 1986 se consagra en la constitución el derecho de los partidos políticos a recibir financiamiento público para desarrollar las actividades tendientes a cumplir con sus fines y obtener el sufragio popular. A partir de entonces y sobre esta base, en la legislación pectoral se han establecido, desarrollado y perfeccionado una serie de disposiciones que han tenido como

propósito fundamental regular de manera cada vez más clara, precisa e integral el régimen financiero de los partidos políticos nacionales⁴².

En particular, la más reciente reforma constitucional y legal en la materia, (aprobada en 1996) introdujo un nuevo paquete de ajustes e innovaciones en vista de los logros precedentes y las nuevas exigencias planteadas, procuró responder al doble imperativo de procurar condiciones de mayor equidad en la contienda electoral y asegurar una mayor fiscalización y transparencia sobre el origen, manejo y destino de los recursos financieros de los partidos políticos. Entre las principales novedades de esta reforma, vale la pena mencionar las siguientes:

- El mandato constitucional de que el financiamiento público debe prevalecer sobre otros tipos de financiamiento permitidos y regulados por la ley.
- La rendición de las modalidades de financiamiento público para procurar una mayor equidad en su asignación entre los distintos partidos políticos.
- La prohibición de aportación de personas no identificadas y el establecimiento de nuevos límites al financiamiento de participantes.
- Una mayor fiscalización sobre el origen, manejo y destino de los recursos de los partidos y las agrupaciones políticas, a través de la creación de una instancia especializada dentro del Consejo General del IFE, con importantes atribuciones en esta materia.

PROHIBICIONES Y RESTRICCIONES AL FINANCIAMIENTO PARTIDISTA.

⁴² *ibidem*, Administración y Financiamiento, p. 153

La legislación electoral refiere expresa y puntualmente las diversas instancias públicas y privadas, tanto nacionales como extranjeras, que están impedidas legalmente para realizar cualquier aportación o donativos a los partidos políticos, en dinero o en especie, por sí o por interpósita persona y bajo ninguna circunstancia. Entre ellas figuran los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación y de los estados, así como los Ayuntamientos; las dependencias, entidades u organismos de la administración pública federal, estatal o municipal; 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; y las empresas mexicanas de carácter mercantil.

De igual manera los partidos políticos y las agrupaciones políticas 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.

LÍMITES A LOS GASTOS DE CAMPAÑA.-

Una de las principales innovaciones que incorpora la reforma pectoral de 1993 es la relativa al establecimiento de una serie de disposiciones que facultan al IFE para fijar límites a los gastos que los partidos políticos, coaliciones y candidatos pueden erogar durante las campañas para las elecciones de presidente, senadores y diputados. En un marco de creciente pluralidad y competitividad partidista, el propósito fundamental de estas disposiciones es el de procurar condiciones de equidad en la contienda de tal forma que una gran disparidad en la disposición de recursos económicos entre las distintas fuerzas políticas no se constituya en un actor determinante en la búsqueda y captación del voto ciudadano.

Las reglas y procedimientos originalmente adoptados para fijar los límites de gastos de campaña (aplicados por vez primera en las elecciones federales de

1994), fueron objeto de importantes cambios y ajustes en el marco de la reforma de 1996. En todo caso, le corresponde al Consejo General del IFE la atribución de acordar y aprobar los límites de gastos que deben aplicarse a todas las elecciones federales.

De acuerdo con la ley, dentro de los topes de campaña quedan comprendidos los gastos por concepto de propaganda genérica (mantas, pancartas, eventos en lugares alquilados, propaganda utilitaria, etc.); propaganda en prensa, radio y televisión (mensajes y anuncios publicitarios); y operación de la campaña (sueldos y salarios del personal eventual, arrendamiento eventual de bienes muebles e inmuebles, gastos de transporte de material, de personal y otros similares). En contrapartida, no se consideran dentro de los topes los gastos realizados por los partidos para su operación ordinaria y para el sostenimiento de sus órganos directivos y organizaciones.

Asimismo la ley establece con toda precisión las reglas y procedimientos que debe de aplicar el Consejo General del IFE para fijar el tope de gastos correspondiente a las campañas para cada una de las elecciones federales. Se fija un tope para la elección presidencial, uno igualitario para las campañas de diputados de mayoría relativa en cada uno de los 300 distritos electorales uninominales (originalmente se aplica un tope diferenciado para cada distrito) y una base mínima para determinar el correspondiente a las campañas de senador en cada entidad federativa, tomando en cuenta el número de distritos uninominales de cada una de ellas, pero hasta un máximo de 20. Consecuentemente, en los estados de México (36), Distrito Federal (30) y Veracruz (23), que cuentan con más de 20 distritos uninominales se aplica la regla de multiplicar la base mínima por ese máximo de distritos.

Cabe destacar que los topes por igual a los candidatos de todos los partidos políticos a la elección de que se trate, incluidos los candidatos comunes en los

casos de coalición. A continuación se presentan los topes fijados, por el Consejo General para las elecciones federales realizadas en el 2000 (en miles de pesos), en el caso de los senadores se indica a base que debe ser multiplicada por el número de distritos comprendidos en cada entidad federativa y que van de un mínimo de dos y hasta un máximo de 20. También se incluye una estimación del monto en dólares considerando un tipo de cambio de 9.5 pesos un dólar.

LÍMITES A GASTOS DE CAMPAÑA EN EL 2000

TIPO DE ELECCIÓN	LÍMITE EN MILES DE PESOS	ESTIMACIÓN EN MILES DE USD
PRESIDENCIAL	491,816	51,770
DIPUTADOS	738	78
SENADORES	1,493	157

4.3. Control y Rendición de cuentas de los Partidos Políticos

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.

“En primer término, es pertinente señalar 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 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”⁴³.

⁴³ opcit, p. 162

- a) Presentación de informes anuales.- Los partidos políticos, así como las agrupaciones políticas están obligadas a presentar un informe anual, a más tardar dentro de los 60 días siguientes al último día de diciembre del año del ejercicio que se reporte, en que deben informar los ingresos totales y gastos ordinarios que hayan realizado durante el ejercicio correspondiente.

- b) Presentación de informes de campaña.- Los partidos políticos deben presentar, por cada una de las campañas que hayan realizado con motivo de las elecciones, un informe de campaña especificando los gastos que el partido político y el candidato hayan realizado en el ámbito territorial correspondiente. Estos informes deben ser presentados a más tardar dentro de los 60 días siguientes contados a partir de aquel en que concluyan las campañas electorales, y en cada uno de ellos, debe ser reportado el origen de los recursos que hayan utilizado para financiar los gastos a los que les resulta aplicable el tope acordado por el Consejo General del IFE para cada elección, así como el monto y destino de dichas erogaciones.

- c) Órgano especializado de fiscalización.- La revisión de los informes que presenten los partidos políticos y agrupaciones políticas sobre el origen y destinos de sus recursos anuales y de campaña, según corresponda, así como la vigilancia del manejo de sus recursos, es atribución de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas del Consejo General del Instituto Federal Electoral.

Esta comisión tiene carácter permanente, se integra exclusivamente por consejeros electorales del Consejo General, cuenta entre sus atribuciones:

- 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.
- Vigilar que los recursos que ejerzan los partidos y las agrupaciones políticas presenten sobre el financiamiento, se apliquen estricta e invariablemente para las actividades señaladas en la ley.
- Revisar los informes que los partidos y las agrupaciones políticas presenten sobre el origen y destino de sus recursos anuales y de campaña, según corresponda.
- Ordenar, en los términos de los acuerdos del Consejo General, la práctica de auditorías directamente o a través de terceros, a las finanzas de los partidos y agrupaciones políticas.
- Ordenar visitas de verificación a los partidos políticos con el fin de corroborar el cumplimiento de sus obligaciones y la veracidad de sus informes.
- Presentar al Consejo General los exámenes que formulen respecto de las auditorías y verificaciones practicadas.
- Informar al Consejo General de las irregularidades en que hubiesen incurrido los partidos y agrupaciones políticas, derivadas del manejo de sus recursos, el incumplimiento a su obligación de informar sobre la aplicación de los mismos y, en su caso, de las sanciones que a su juicio procedan.

La comisión cuenta con un plazo de 60 días para revisar los informes anuales y con uno de 120 para revisar los informes de campaña, disponiendo en todo momento de la facultad de solicitar a los órganos responsables de cada partido o agrupación política, la documentación necesaria para comprobar la veracidad de lo reportado.

Adicionalmente, dispone de un plazo de 120 días para elaborar un dictamen consolidado que debe presentar ante el Consejo General, quien está facultado para imponer, en su caso, las sanciones correspondientes.

Tanto los partidos como las agrupaciones políticas pueden impugnar ante el Tribunal Pectoral del Poder Judicial de la Federación el dictamen y resolución que en su caso emita el Consejo General, en la forma y términos previstos por la ley en la materia.

d) Faltas Administrativas y sanciones.- La legislación electoral establece con toda precisión el tipo de faltas administrativas en que puede incurrir un partido político o agrupación política y ante cuya eventual Comisión del Consejo General del Instituto Federal Electoral está facultado para fijar las sanciones conducentes.

Entre las faltas administrativas que la ley precisa en asuntos relacionados con el régimen financiero de los partidos políticos y las agrupaciones políticas, se destacan las siguientes:

- Contravenir su obligación de permitir la práctica de auditorias y verificaciones que ordene la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, así como la de omitir entregar la documentación que a 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.

En este sentido, el Instituto Federal Electoral está facultado para conocer de las faltas administrativas e irregularidades en que presumiblemente incurra un partido o agrupación política, realizar el desahogo de pruebas y formular el dictamen correspondiente, el cual se debe someter al consejo para su determinación.

El Consejo General está facultado para fijar la sanción correspondiente, tomando en cuenta las circunstancias y gravedad de la falta. En todo caso, las resoluciones del Consejo General pueden ser recurridas ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

4.4. Perspectiva jurídica en cuanto a las obligaciones de rendición de cuentas de los partidos políticos que pierden el registro.

A lo largo de varias décadas han surgido diversos partidos políticos desafortunadamente muchos de ellos, únicamente con el afán de

lucrar, ya que al no existir un mecanismo eficaz que regule el procedimiento de liquidación de aquellos partidos políticos que obtienen menos del 2% de las votaciones en las contiendas electorales, no tienen de ninguna manera la obligación de rendir el informe ante la Comisión de Fiscalización, por lo que no se ha podido ver la eficacia y transparencia del destino final del financiamiento público a que tuvieron derecho.

Por lo tanto considero de suma importancia la necesidad de implantar dicho mecanismo, el cual se deberá llevar a cabo mediante la Comisión General del Instituto Federal Electoral, que planteé la necesidad de rendir un informe del estado financiero así como el procedimiento de liquidación de todo y cada uno de los partidos políticos que participen en las contiendas electorales a pesar de que hayan perdido el registro el partido político por no haber obtenido mayor del 2% de las votaciones en la contienda electoral, a efecto de buscar la mayor transparencia en el proceso interno, porque de acuerdo a la siguiente tesis jurisprudencial no se debe de exonerar a ningún partido político a pesar de haber perdido su registro, igualmente tienen la obligación de rendir su respectivo informe:

Que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación emitió la tesis de jurisprudencia SCJN 49/2002:

Registro de partido político. Su pérdida no implica que desaparezcan las obligaciones adquiridas durante su vigencia.—*el hecho de que en 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 y en la presentación de sus informes, no exista una referencia expresa a los procedimientos legales y contables para la liquidación de un partido político que pierde su registro, no implica que exista una falta de regulación que*

impida que el partido político que pierda su registro cumpla con su obligación de presentar sus informes sobre el origen y monto de los ingresos que haya recibido por cualquier modalidad de financiamiento. Ciertamente, en el artículo 32 del código federal de instituciones y procedimientos electorales, se establece que al cancelarse el registro de un partido político se pierden todos los derechos y prerrogativas que se establecen en el propio código, pero en ningún momento la interpretación del referido precepto permite sostener o desprender que exista una cancelación o supresión de las obligaciones y responsabilidades que derivan de la actuación que haya tenido el partido político nacional, mientras conservó el registro correspondiente y que, por ello, se le libere del cumplimiento de las obligaciones reglamentarias que tienen un soporte de configuración legal suficiente, como se aprecia en el artículo 49-b, párrafo 2, incisos a) y b), del código federal de instituciones y procedimientos electorales.

Tercera época:

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. Sup-jdc-021/99.—asociación denominada partido socialdemócrata.—25 de agosto de 1999.—unanidad de votos.

Recurso de apelación. Sup-rap-040/2000.—democracia social, partido político nacional.—12 de octubre de 2000.—unanidad de votos.

Juicio de revisión constitucional electoral. Sup-jrc-137/2000. Incidente de ejecución de sentencia.—democracia social, partido político nacional.—8 de diciembre de 2000.—unanidad de votos.

Sala superior, tesis s3elj 49/2002.

***Compilación oficial de jurisprudencia y tesis relevantes
1997-2002, páginas 208-209.***

Tomando en consideración los puntos anteriores, se debe reformar el Código Federal Electoral, de la siguiente manera.-

I. Que el artículo 41, base I, párrafos primero y segundo, de la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos establece que los partidos políticos son entidades de interés público y 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 a éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

II. Que el mismo artículo 41 constitucional en su base II, párrafo segundo dispone 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. El inciso c) del mismo párrafo segundo establece que la ley fijará los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos.

III. Que el artículo 41, base III de la carta magna en su párrafo segundo establece que el Consejo General es el órgano superior de Dirección del Instituto Federal Electoral y en su párrafo tercero dispone que el Instituto Federal Electoral tendrá a su cargo en forma integral y directa, además de las que le determine la ley, entre otras, las actividades relativas a los derechos y prerrogativas de las agrupaciones y los partidos políticos.

IV. Que el artículo 134 constitucional determina las bases a que se sujetará el manejo de los recursos económicos federales, entre las que se establece que dichos recursos serán administrados con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

V. Que el artículo 2, párrafo 1 del Código Federal de Instituciones y procedimientos electorales establece que para el desempeño de sus funciones las autoridades electorales establecidas por la constitución y este código, contarán con el apoyo y colaboración de las autoridades federales, estatales y municipales.

VI. Que el párrafo 2 del artículo 22 del Código Federal de Instituciones y procedimientos electorales establece que la denominación de "Partido Político Nacional" se reserva, para los efectos de este código, a las organizaciones políticas que obtengan su registro como tal y el párrafo 3 del mismo artículo establece que los partidos políticos nacionales, tienen personalidad jurídica, gozan de los derechos y de las prerrogativas y quedan sujetos a las obligaciones que establecen la constitución y este código.

VII. Que el artículo 23, párrafos 1 y 2 del código citado dispone que los partidos políticos, para el logro de los fines establecidos en la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, ajustarán su conducta a las disposiciones establecidas en el presente código y el Instituto Federal Electoral vigilará que las actividades de los partidos políticos se desarrollen con apego a la ley.

VIII. Que el artículo 27 del Código Electoral, en su párrafo 1, inciso c, fracción IV establece que entre los órganos con que debe contar un partido político se encuentra el 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 del mismo código.

IX. Que el artículo 32 del código comicial disponga en su párrafo 1. Que al partido político 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.

X. Que el artículo 36, párrafo 1, incisos c) y h) del código de la materia establezcan que los partidos políticos nacionales tendrán, entre otros derechos, el de disfrutar de las prerrogativas y recibir el financiamiento público en los términos del artículo 41 de la Constitución General de la República y del mismo 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; así como el de ser propietarios, poseedores o administradores sólo de los bienes inmuebles que sean indispensables para el cumplimiento directo e inmediato de sus fines.

XI. Que entre las obligaciones de los partidos políticos, establecidas en el artículo 38, párrafo 1, incisos k) y o) del código de la materia, se encuentren las de 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 le solicite respecto a sus ingresos y egresos; y utilizar las prerrogativas y aplicar el financiamiento público exclusivamente para el sostenimiento de sus actividades ordinarias, para sufragar los gastos de campaña, así como para realizar las actividades enumeradas en el inciso c) del párrafo 1 del artículo 36 de este código.

XII. Que el artículo 39, párrafo 2, en relación con el artículo 269, párrafos 1 y 2, del código comicial establezcan que las sanciones administrativas relacionadas con el incumplimiento de obligaciones de los partidos políticos las aplicará el Consejo General con independencia de las responsabilidades civil o penal que en su caso pudieran exigirse en términos de la ley a los partidos políticos, las agrupaciones políticas, dirigentes y candidatos.

XIII. Que el párrafo 6 del artículo 49 del Código Electoral establezca que la para la revisión de los informes que los partidos políticos y las agrupaciones políticas presenten sobre el origen y destino de sus recursos anuales y de campaña, según corresponda, así como para la vigilancia del manejo de sus recursos, se constituirá la Comisión de Fiscalización de los recursos de los partidos y agrupaciones políticas, la cual funcionará de manera permanente.

XIV. Que el artículo 49-b, párrafo 2, incisos b), c), d) y f) establezca que entre las atribuciones de la Comisión de Fiscalización de los recursos de los partidos y agrupaciones políticas se encuentran las de establecer lineamientos para que los partidos políticos y las agrupaciones políticas lleven el registro de sus ingresos y egresos y de la documentación comprobatoria sobre el manejo de sus recursos, así como vigilar que los recursos que sobre el financiamiento ejerzan los partidos políticos y las agrupaciones políticas, se apliquen estricta e invariablemente para las actividades señaladas en la ley; solicitar a los partidos políticos y a las agrupaciones políticas, cuando lo considere conveniente, rindan informe detallado respecto de sus ingresos y egresos; ordenar, en los términos de los acuerdos del Consejo General, la práctica de auditorías directamente o a través de terceros, a las finanzas de los partidos políticos y las agrupaciones políticas; e informar al Consejo General de las irregularidades en que hubiesen incurrido los partidos políticos derivadas del manejo de sus recursos, del incumplimiento a su obligación

de informar sobre la aplicación de los mismos y en su caso, de las sanciones que a su juicio procedan.

XV. Que el artículo 82, párrafo 1, incisos h), i) y z) del Código Electoral establezca que entre las atribuciones del Consejo General se encuentren las de vigilar que las actividades de los partidos políticos nacionales se desarrollen con apego al propio código y cumplan con las obligaciones a que están sujetos; vigilar que en lo relativo a las prerrogativas de los partidos se actúe con apego al código; así como dictar los acuerdos necesarios para hacer efectivas sus atribuciones.

XVI. Que el artículo 272, párrafo 2 del código de la materia disponga que en los casos en los que las multas impuestas a los partidos políticos como resultado de los procedimientos sancionatorios correspondientes no fuesen pagadas y no fuese posible la deducción de las ministraciones del financiamiento público, el Instituto Federal Electoral notificará el hecho a la Tesorería de la Federación para que proceda a su cobro en términos de la normatividad aplicable. Asimismo, por disposición del presupuesto de egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2003, la Tesorería de la Federación es la instancia competente para conocer de todos los asuntos relacionados con las partidas presupuestales que tiene asignadas el Instituto Federal Electoral, entre las que se encuentra la relativa al financiamiento público de los partidos políticos nacionales.

XVII. Que de conformidad con el presupuesto del Instituto Federal Electoral para el ejercicio fiscal del año 2003, aprobado en sesión del Consejo General el 21 de octubre del 2002 y ajustado en sesión del máximo órgano de Dirección el 28 de enero del 2003, se acordó para el Instituto un total de \$11,816,478,610, de los cuales se previeron \$5,306,068,598 para el proyecto 109, denominado "Otorgar recursos públicos y gestionar prerrogativas legales", dentro del ramo 7000, denominado "Provisiones económicas, ayudas y otras erogaciones".

XVIII. Que con base en los \$5,306,068,598 previstos para el otorgamiento de recursos públicos y gestión de prerrogativas, en sesión del Consejo General del 28 de enero del 2003 se aprobó el acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral sobre el financiamiento público de los partidos políticos para el año 2003, por el cual se determine el financiamiento público para actividades ordinarias permanentes y para gastos de campaña, determinando un total de \$4,843,224,604.2636 para los partidos políticos.

XIX. La Comisión de Fiscalización de los recursos de los partidos y agrupaciones políticas nacionales del Instituto Federal Electoral, mediante el cual solicite que en el informe anual correspondiente al año electoral, se incluya un apartado sobre el procedimiento para la liquidación del patrimonio de los partidos políticos que no hayan obtenido el 2% de la votación en la Elección Federal ordinaria y el punto primero del mismo ordena a dichos partidos políticos informen a la comisión sobre el procedimiento que seguirán para la liquidación de su patrimonio y de la persona encargada para llevarlo a cabo a más tardar en cierto periodo establecido, de conformidad con las normas estatutarias que rijan a cada partido.

XX. Que acuerden ordenar a los partidos políticos que hubiesen obtenido menos del 2% de la votación que actualicen su inventario físico, incluido lo relativo a sus fundaciones, así como demás activos y pasivos al cierto periodo establecido y en cuanto a los bienes muebles e inmuebles se deberá incluir el desglose de cada concepto y la documentación soporte del mismo.

XXII. Que con fundamento en los artículos 4; 32, párrafo 1; 66; 67; 82, párrafo 1, inciso i); y 269, párrafo 1, inciso g) del código electoral, a los partidos políticos que obtuvieron menos del 2% de la votación en la elección federal ordinaria, les debe ser cancelado su registro y pierdan todos los derechos y prerrogativas que establece el código electoral, por lo que no puedan llevar a cabo los fines que la constitución les establece y por lo tanto, pierdan el derecho de disfrutar de los

recursos provenientes del financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades, sin embargo con fundamento en la jurisprudencia del tribunal electoral citada, las obligaciones adquiridas durante su actuación como partido político subsisten.

XXIII. Que en el momento en que los fines de un partido político se vuelvan de imposible ejecución por estar el partido en el supuesto previsto para la cancelación de su registro, resulta necesario que se tomen las medidas necesarias para la liquidación de su patrimonio a fin de transparentar el destino final del financiamiento público a que tuvieron derecho.

XXIV. Que el patrimonio constituido con recursos públicos no puede ser destinado a un fin privado pues ello supondría abuso del derecho e implicaría un daño injustificado al erario público, por lo que el Instituto Federal Electoral, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales de vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuentan los partidos políticos, debe garantizar que prevalezcan los intereses públicos sobre los privados en la aplicación y destino final del patrimonio de los partidos políticos que pierdan su registro.

XXV. Que en apoyo a la Comisión de Fiscalización, resulta conveniente vigilar el procedimiento de liquidación del patrimonio de los partidos políticos, así como poner a disposición de la Tesorería de la Federación la información y documentación resultantes del procedimiento de liquidación patrimonial a efecto de asegurar la aplicación de la normatividad relacionada con el ejercicio de los recursos públicos.

CONCLUSIONES.-

Primero. Se instruya al secretario ejecutivo para que remita a la Tesorería de la Federación los informes sobre el procedimiento que deben seguir los partidos políticos que obtengan menos del 2% de la votación en la elección para la liquidación de su patrimonio y de la persona encargada de llevarlo a cabo.

Asimismo, en el caso de los partidos políticos que hubiesen omitido presentar este informe, el secretario ejecutivo dará vista de dicha omisión a la Tesorería de la Federación y la Comisión de Fiscalización de los recursos de los partidos y agrupaciones políticas deberán iniciar los procedimientos sancionatorios correspondientes, sin perjuicio de que la propia Comisión adopte las medidas adicionales que estime pertinentes.

En caso de que algún partido político hubiese omitido la presentación del informe del procedimiento de liquidación o la designación de la persona encargada de llevarlo a cabo, se entenderá que dicho procedimiento queda a cargo del órgano responsable de la administración de los recursos del partido político, el cual deberá responder ante la autoridad electoral en todo lo relativo al procedimiento de liquidación y a la presentación y revisión de los informes anual y de campaña en los términos que establecen los lineamientos respectivos.

Segundo. A partir de la presentación de los informes sobre el procedimiento de liquidación del patrimonio, los partidos políticos que hubiesen obtenido menos del 2% de la votación en la elección, a través del encargado de llevar a cabo dicho procedimiento, deberán presentar informes de avance bimestrales, con la finalidad

de que la comisión de fiscalización pueda dar puntual seguimiento a los procedimientos de liquidación correspondientes.

Tercero. Los procedimientos de liquidación del patrimonio no podrán exceder del plazo con el que cuentan los partidos políticos para la presentación de sus informes anuales del ejercicio fiscal del año que se hubiese llevado la contienda electoral. Los partidos que no hubiesen podido concluir su liquidación, por tener aun procedimientos en curso ante autoridades diversas, informaran de ello al presentar sus informes anuales y presentaran los resultados que al momento tuviesen de los procedimientos de liquidación y continuaran presentando informes bimestrales, así como el informe final, hasta la conclusión total del procedimiento.

Cuarto. Los partidos políticos que hubiesen perdido su registro, a través del encargado de llevar a cabo dicho procedimiento, deberán informar a la comisión de fiscalización de los recursos de los partidos y agrupaciones políticas de la conclusión de sus procedimientos de liquidación del patrimonio e incluirán, en su caso, la relación de los bienes y recursos remanentes, a efecto de que este instituto de cuenta de ello a la tesorería de la federación para que ésta determine lo procedente conforme a la normatividad aplicable.

Quinto. Se instruya al secretario ejecutivo para que una vez que la Comisión de Fiscalización reciba los informes de resultados de los procedimientos de liquidación del patrimonio y emita el dictamen correspondiente a la revisión de los informes anuales y que el consejo general resuelva sobre los mismos, remita a la tesorería de la federación los informes de resultados, así como las consideraciones incluidas en el dictamen y la resolución correspondientes. Asimismo, en el supuesto de que algún partido político omita entregar este informe de resultados en los plazos previstos para la presentación de los informes anuales, el secretario

ejecutivo dará vista inmediatamente de dicha omisión a la Tesorería de la Federación.

BIBLIOGRAFÍA.-

- 1.- HUERTA Psihas Elías, **Memoria del Seminario de Divulgación del Código Federal de Instituciones y procedimientos Electorales**, Toluca México UAEM, 1991.
- 2.- BOBBIO Norberto, **Diccionario de Política**, Editorial Siglo XXI, México 1997.
- 3.- DUVERGER Mauricio, **Los Partidos Políticos**, Fondo de Cultura Económica, 1969.
- 4.- HERNÁNDEZ Molina Moisés, **Los Partidos Políticos en México**, Editorial Cajua 1970.
- 5.- CASTILLO Vera Pilar del, **La Financiación de los Partidos Políticos**, propuesta para una Reforma, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 1993.
- 6.- RUIZ Massieu José Francisco, **Normación Constitucional de los Partidos Políticos**, Propuesta para una reforma, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM,1993.
- 7.- MARTINEZ Silva Mario, **Diccionario Electoral**, Instituto Nacional de Estudios Políticos, México D.F. 1999.
- 8.- BECERRA Ricardo, Salazar Pedro y WOLDENBERG José, **El modelo de Financiamiento de los Partidos Políticos en México**, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Centro de Asesoría y Promoción Electoral, México 1997.

- 9.- OROZCO Henríquez J. Jesús, **Administración y Financiamiento de las Elecciones en el Umbral del siglo XXI**, Congreso Internacional de Derecho Electoral, México 1999.
- 10.- VALDES, Leonardo, **Sistemas Electorales y de Partidos**, Editorial Instituto Federal Electoral, Cuadernos de divulgación de la Cultura Democrática, México .F. 1997.
- 11.- NOHLER Dieter, **Sistemas Electorales y Partidos Políticos**, Fondo e Cultura Económica UNAM, México 1994.
- 12.- NÚÑEZ, Jiménez Arturo, **El nuevo Sistema Electoral Mexicano**, Fondo de Cultura Económica, México 1991.
- 13.- Tena Ramírez Felipe, **Leyes Fundamentales de México**, Editorial Porrúa, México 1989.
- 14.- REYES HEROLES, Jesús, **El liberalismo Mexicano**, Tomo II UNAM, México 1958.
- 15.- SAEZ PUEYO, Carmen, Sierra Justo, **Antecedentes del Partido Único en México**, Facultad de Ciencias Políticas, México 2001.
- 16.- GAMBOA, Federico, **Los reaccionarios trabajan**, La libertad, México 1978.
- 17.- ARCHIVO BULNES, Segunda parte, **La culminación de la dictadura**, UNAM, México 1999.
- 18.- Reforma Política de 1977, **artículo 115 Constitucional**, México 1999.

19.- Reforma Electoral 1962-1963, **La formación de un Sistema Electoral, netamente mexicano** México 1999.

20.- CASTELLANOS Hernández Eduardo, **Derecho Electoral en México**, Editorial Trillas, México 999.

21.- **Administración y Financiamiento de las Elecciones**, Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral II, primera edición 1999.

22.- **Normatividad en materia de Fiscalización de los Recursos de los partidos políticos**, IFE 2002.

LEGISLACIÓN COMPLEMENTARIA.-

1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial SISTA, México D.F. 2003.

2.- Código Federal Electoral , Editorial Instituto Federal Electoral México D.F. 2003.

3.- Código Federal de Instituciones y procedimientos Electorales Comentado, Editorial Instituto Federal Electoral México D.F. 2003.