



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO**

**FACULTAD DE DERECHO**

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

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:**

**LICENCIADO EN DERECHO**

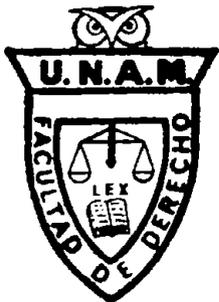
**P R E S E N T A :**

**MIRIAM BAEZ SILVA**

**ASESOR DR. FRANCISCO JOSE PAOL BOLIO**

**CIUDAD UNIVERSITARIA**

**2005**



*m. 346044*



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

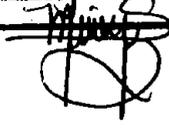
Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

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.

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

NOMBRE: Miriam Baez Silva

FECHA: 29 de junio de 2015

FIRMA: 



## DEDICATORIAS

En el proceso de elaboración de la presente tesis varias personas se involucraron conmigo, a todas ellas les agradezco infinitamente por su comprensión, paciencia y apoyo incondicional. No fue fácil llegar a este momento en el que finalmente se entrega el producto de una trayectoria de más de dos décadas.

Este ciclo que ahora busco cerrar se lo dedico en primer lugar a mi papá Roberto Báez Martínez, porque siempre me ha demostrado su amor y comprensión en todos los momentos de mi vida sin excepción alguna y porque con su ejemplo de vida me ha dejado como lección la superación constante y el estímulo para que siga creciendo profesionalmente. A él por este medio requiero dejarle constancia de mi admiración y respeto por todo lo que ha logrado, así como el orgullo de ser su hija.

A mi mamá, Elva Silva Sotelo, le agradezco su orientación, sus consejos siempre acertivos, su valentía, el carácter para enfrentar la vida, su apego de madre y todo lo que ha hecho por mí. Te quiero.

A mis hermanos Liz y Carlos por todo el cariño, el apoyo, los buenos momentos y su sabiduría. A María Fernanda y a Letty, a mis tías Angelina, Gloria y Guadalupe, así como a Gaby y Marco Covarrubias y Nancy Silva. A Arturo Abascal Cordero con enorme amor y profunda gratitud.

**TESIS**  
**EL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO**  
**JUSTIFICACIÓN Y ANÁLISIS DE SU EXISTENCIA**

Capitulado	I
Introducción	VI

**CAPÍTULO 1**  
**DEMOCRACIA Y PARTIDOS POLÍTICOS.**

1.1 Planteamiento del tema	1
1.2 Democracia	1
1.2.1 Concepto	2
1.2.2 Características	3
1.2.3 Modalidades	4
1.3 Sufragio universal.	6
1.3.1 Concepto	7
1.3.2 Naturaleza jurídica	8
1.4 Elecciones	9
1.4.1 Concepto	9
1.4.2 Funciones	10
1.5 Competencia política	11
1.6 Partidos políticos	12
1.6.1 Significado etimológico semántico del término "partido"	12
1.6.2 Concepto y diferenciación de otros grupos políticos	13
1.6.3 Finalidad	16
1.7 Origen	18
1.7.1 Desligamiento de las facciones	18
1.7.2 El pluralismo político como presupuesto de su existencia	19
1.7.3 Algunos factores que incidieron en su evolución: transformación institucional, proceso modernizador y cambios en las concepciones teóricas	21
1.7.4 Antecedentes parlamentarios y electorales	23
1.8 Funciones	25
1.8.1 Importancia de la función electoral	27
1.9 Sistemas electorales	28
1.9.1 Concepto	28
1.10 Sistemas de partidos	29
1.10.1 Concepto	29
1.11 Influencia de los sistemas electorales en la competencia partidista	29

**CAPÍTULO 2**  
**EL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS**

2.1 Planteamiento del Tema	33
2.2 Financiamiento Partidista	34
2.2.1 Concepto	34
2.2.2 Clases	34
2.3 Financiamiento Público	35
2.3.1 Concepto	35
2.3.2 Ventajas y desventajas	35
2.4 Financiamiento privado	38
2.4.1 Concepto	38
2.4.2. Ventajas y desventajas	38
2.5 Antecedentes históricos	41
2.5.1 Antes de la guerra	43
2.5.2 Durante la posguerra	44
2.6 Propagación de la subvención pública	46
2.6.1 Justificación	46
2.6.2 Las funciones de los partidos como presupuesto de su existencia	49

2.6.3 La competencia política	50
2.7 Modelos de Financiamiento	54
2.7.1 Financiamiento de partidos, de candidatos o ambos	54
2.7.2 Los partidos y candidatos a financiar	54
2.7.3 Los niveles de financiamiento	55
2.7.4 Actividades financiadas	55
2.7.5 Otros tema a regular	56
2.7.6 Puntos de debate	57
2.7.7 Objetivos	57
2.8 El desprestigio de los partidos por razones de su financiamiento	58
2.9 Elementos que componen el financiamiento privado y público de los partidos políticos	59
2.10 Financiamiento privado	60
2.10.1 Cuotas de afiliados	60
2.10.2 Patrimonio	62
2.10.3 Actividades empresariales	62
2.10.4 Publicaciones y otras actividades	62
2.10.5 Aportaciones de candidatos y militantes con cargos públicos	63
2.10.6 Préstamos y créditos	64
2.10.7 Donaciones	64
2.10.8 Ingresos atípicos	66
2.11 Financiamiento público	67
2.11.1 Tipos	67
2.12 Financiamiento público directo	68
2.12.1 Concepto	68
2.12.2 Hipótesis para su otorgamiento	68
a) Atendiendo a la existencia de los partidos políticos	68
b) Atendiendo al porcentaje de votación obtenido por cada partido	68
c) Atendiendo al número de escaños obtenidos por los partidos en el parlamento	69
d) Mixto	69
2.12.3 Momento de entrega del dinero	70
2.12.4 Actividades financiadas	70
a) Electorales	71
b) Permanentes o no electorales	71
c) De investigación y cultura política	72
2.13 Financiamiento público indirecto	73
2.13.1 Concepto	73
2.13.2 Especies	74
a) Préstamo de locales y espacios públicos	74
b) Cesión de espacios públicos para exhibición y propaganda	74
c) Franquicias para el uso de correo y telégrafo	74
d) Espacios en medios de comunicación electrónica	75
e) Exenciones fiscales a los partidos y a los militantes	76
f) Financiamiento de la prensa	76
g) Financiamiento de las organizaciones dependientes de los partidos	76
h) Por cargos de elección	76
2.14 Control de los ingresos y gastos de los partidos	77
2.14.1 Mecanismos de control	77
2.14.2 Límites o prohibiciones en las contribuciones de los partidos	77
2.14.3 Limitación de gastos de partidos y candidatos	78
2.14.4 Limitaciones de gastos a organizaciones distintas de partidos y candidatos	79
a) Gastos independientes	79
b) Límites a contribuciones individuales	79
c) Medidas fiscales especiales	79
2.14.5 Informes financieros	79
a) Periodicidad en su presentación	80
2.14.6 El principio de publicidad de los gastos e ingresos partidistas	80
2.14.7 Órganos encargados de llevar el control	81

**CAPÍTULO 3**  
**ANTECEDENTES JURÍDICOS Y POLÍTICOS DEL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS**  
**EN MÉXICO**

3.1 Contextualización del tema	85
3.2 Los partidos políticos en México	89
3.2.1 Antecedentes constitucionales y legales	92
a) Ley Electoral del 19 de diciembre de 1911	96
b) Ley Electoral para la Formación del Congreso Ordinario del 6 de febrero de 1917	97
c) Ley Electoral del 2 de julio de 1918	97
d) Ley Federal Electoral de 1946	97
e) Ley Electoral Federal de 1946 del 21 de febrero de 1949	99
f) Ley Electoral Federal de 1951	99
g) Decreto del 7 de enero de 1954, que reformó diversos artículos de la Ley Electoral Federal de 1951	101
h) Reformas y adiciones del 28 de diciembre de 1963 a la Ley Electoral Federal de 1951	101
i) Ley Federal Electoral del 5 de febrero de 1973.	102
j) Las reformas constitucionales y legales del 28 de diciembre de 1977.	103
k) Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1977.	104
l) Código Federal Electoral del 12 de febrero de 1987	106
m) Código Federal y de Instituciones y Procedimientos Electorales del 15 de agosto de 1990	107
n) Reformas al Código Federal y de Instituciones y Procedimientos Electorales del 24 de septiembre de 1993	107
3.3 El financiamiento de los partidos en México	108
3.3.1 Importancia	109
3.3.2 Antecedentes constitucionales y legales	111
3.3.2.1 Exenciones fiscales de 1963	111
3.3.2.2 Franquicias postales y telegráficas de 1973	111
3.3.2.3 Exenciones fiscales, medios de comunicación y financiamiento público directo e indirecto de 1977	112
a) Radio y televisión, Sección A	115
b) Publicaciones, Sección B	115
c) Campañas electorales y propaganda, Sección C	116
d) Impuestos y derechos, Sección D	116
3.3.2.4 Financiamiento público directo e indirecto de 1986-87	117
a) Financiamiento público	117
b) Radio y televisión	120
c) Exenciones fiscales	121
d) Franquicias postales y telegráficas	121
e) Espacios públicos para fijar carteles y propaganda	122
3.3.2.5 Ampliación del financiamiento público directo de 1990	123
a) Nuevas actividades partidistas	124
b) Modificación en la fórmula para calcular el financiamiento público	124
c) Modificaciones en radio y tv	125
3.3.2.6 Regulación del financiamiento privado y ampliación del público de 1993	126
3.3.2.6.1 Financiamiento privado	129
a) Militancia	130
b) De simpatizantes.	130
c) Autofinanciamiento	131
d) Por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos	131
3.3.2.6.2 Financiamiento público	132
a) Para el desarrollo de los partidos	132
b) Actividad electoral	133
c) Actividades generales	134
d) Por subrogación del estado	135
e) Actividades específicas	136
3.3.2.7 Los primeros informes, 1994	137

a) Medios de comunicación	137
b) Topes y gastos de campaña	138
c) Asimetrías detectadas	141
d) Inoperancia de los topes de campaña	141

#### CAPÍTULO 4 REGULACIÓN JURÍDICA ACTUAL DEL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO

4.1 La reforma política de 1996	143
4.1.1 Contexto político general	143
4.1.2 El proceso de negociación de la "reforma definitiva"	145
4.1.3 Artículo décimo transitorio: la ruptura	148
4.2 Partidos políticos	149
4.2.1 Fundamento constitucional	149
4.2.2 Concepto de entidades de interés público	150
4.2.3 Soberanía y partidos	151
4.2.4 Funciones de los partidos políticos	154
4.2.5 Marco legal de los partidos políticos	155
4.2.5.1 Algunas modificaciones sustanciales de 1996, al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales	155
4.3 Financiamiento	165
4.3.1 Fundamento constitucional	165
a) Fracción II del artículo 41 constitucional	165
b) Principios e instituciones	167
4.3.2 Marco Legal	168
a) Cambios introducidos con la reforma de 1996 en materia de financiamiento	169
4.4 Financiamiento público indirecto	173
a) Régimen fiscal	173
b) Franquicias postales y telegráficas	174
c) Radio y televisión	176
d) Otras disposiciones	180
e) Medios impresos	180
4.5 Financiamiento público directo	180
4.5.1 Actividades financiadas	182
4.5.2 Reglas para su cálculo por tipo de actividad	182
a) Actividades ordinarias	182
b) Financiamiento fijo para investigación	183
c) Gastos de campaña	184
d) Actividades específicas	184
4.6 Financiamiento para nuevos partidos políticos	185
4.6.1 Reglas para otorgar financiamiento a los nuevos partidos políticos	186
a) Actividades ordinarias	186
b) Gastos de campaña	186
c) Actividades específicas	186
4.7 Financiamiento privado	186
a) Por militancia	186
b) De simpatizantes	187
c) Autofinanciamiento	188
d) Por rendimientos financieros	189
4.8 Fiscalización y control de ingresos y gastos de los partidos	189
4.8.1 Límites a sus aportaciones	192
4.8.2 Prohibiciones en sus contribuciones	192
4.8.3 Topes de gastos, artículo 182-A del COFIPE	193
a) Gastos de propaganda	193
b) Gastos operativos de la campaña	193
c) Gastos de propaganda en prensa, radio y televisión	193
4.9 Informes	195
4.9.1 Anuales	195

4.9.2 De campaña	196
4.9.3 Procedimiento para su presentación y revisión	196
4.9.4 Requisitos de los dictámenes consolidados	197
4.10 Publicización de la información relativa a las finanzas de los partidos políticos	197
4.10.1 Ley Federal para la transparencia y el acceso a la información pública gubernamental	197
4.10.2 Reglamento del Instituto Federal Electoral en materia de transparencia y acceso a la información pública	198
4.11 Órganos de control	199
4.11.1 Instituto Federal Electoral	199
4.11.2 Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación	201
4.11.3 Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales	202
4.12 Sanciones	202
4.12.1 Administrativas	202
4.12.2 Penales	204
<b>CONCLUSIONES</b>	<b>228</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>231</b>

## INTRODUCCIÓN

Decidí elaborar mi trabajo final de licenciatura acerca de los partidos políticos y su financiamiento en México, en virtud de las inquietudes teóricas que surgieron a raíz de que cursé la materia de derecho electoral durante el segundo semestre del año 2001. Descubrí el contraste entre la actuación cotidiana de los partidos políticos y el mundo de lo jurídico; no entendía porqué subvencionar públicamente a los partidos sobre todo por el rechazo mundial que experimentan por su desprestigio.

Estoy convencida de que la realización de la democracia depende de partidos estables y consolidados, que actúen institucionalmente y estén dispuestos a cumplir con la rendición de cuentas a las que se sujeta el proyecto político, pero sobre todo, que se responsabilicen de sus actuaciones, decisiones u omisiones. En México, el sistema de partidos es reciente, se requiere de entidades partidistas frescas que apeguen su conducta a la ley, se sometan al escrutinio público de manera abierta y reivindiquen su interacción con la ciudadanía.

Considero que es un tema trascendente para nuestro país en virtud de las transformaciones electorales que se han experimentado a lo largo de los últimos 50 años y porque creo que los abogados debemos retomar, día con día, la dificultosa empresa de regular esa relación que se rebasa constantemente entre el ejercicio de la política y el derecho vigente, por ser un tópico dinámico

Estimo vivir un tiempo social y político significativo porque México como país está recogiendo los frutos de una ardua lucha por los ideales democráticos, por ello este trabajo y la oportunidad que tuve como estudiante, de irme introduciendo en la temática de los partidos y contagiarme del entusiasmo por la democracia y la participación política de la sociedad.

Así, en el primer capítulo abordo la teoría democrática y los dos grandes pilares que le sostienen: las elecciones y los partidos políticos; la importancia de que el sufragio electoral sea libre y real, exento de coacciones o condiciones y la manera en que los sistemas electorales, como técnicas al servicio de la democracia determinan la entrada o salida de las organizaciones en un sistema de partidos. También analizo los límites de la democracia. Es importante comprender la necesidad de los partidos para la realización de la democracia, con la finalidad de hacer ver que no constituyen un fenómeno aislado, sino un engranaje del proyecto en general.

En el mismo capítulo me refiero a los partidos políticos, demostrando que su surgimiento atiende a razones político sociales, su funcionalidad y su diferenciación de otros grupos políticos. Esto último es fundamental para poder justificar, en el segundo capítulo, el establecimiento del financiamiento público como una de sus prerrogativas.

En el segundo capítulo, analizo la aparición del financiamiento público y privado, así como otros privilegios que existen a favor de los partidos en los sistemas políticos democráticos. Se revisan los antecedentes históricos, las razones de la propagación del sostenimiento público partidista, así como los elementos que conforman los sistemas de financiamiento en general.

En el tercer capítulo se examina la regulación jurídica de los partidos y sus prerrogativas en México a partir de los sucesos políticos que han beneficiado a dichos entes con el transcurso de los años. Esta parte del caso mexicano considero que es valiosa porque comúnmente se manejan duros argumentos (justificados desde el punto de vista pragmático pero no desde el teórico) en contra de los partidos y los privilegios de los cuales gozan. La historia nos señala lo reciente que es su alineación dentro de un sistema de partidos y el extenso proceso que enfrentaron desde el punto de vista legislativo, para que la competencia política democrática se plasmara en el orden jurídico nacional.

Finalmente, el cuarto capítulo se dedica a la regulación de los partidos y su régimen de financiamiento y control actual en México. Por un lado, presentando las virtudes del sistema, pero evidenciando las inequidades y la falta de control en temas específicos.

La tesis central de este trabajo, comprende si ¿se justifica la existencia de prerrogativas (sobre todo financiamiento público) a favor de los partidos políticos?, ¿los partidos políticos realizan funciones trascendentes en el marco de un sistema democrático?, ¿para qué sirven los partidos políticos? En el entendimiento de que fuera justificable el otorgamiento de financiamiento público para los partidos políticos, ¿las normas jurídicas existentes son suficientes para regularles eficazmente?, ¿existen vacíos jurídicos en nuestra legislación electoral en relación con su comportamiento?

Si bien es cierto que la sola teoría sin la práctica no tiene sentido, el pragmatismo sin la teoría no tiene esencia, mucho menos rumbo ni explicaciones; vale la pena adentrarnos en el entendimiento de los fenómenos jurídicos y políticos, en específico el caso de los partidos, por que sólo de esa manera se llegan a encontrar las explicaciones de su actual financiamiento y a plantear soluciones objetivas que redirijan su comportamiento público.

Creo que en materia de democracia, México tiene un campo sobre el cual seguir sembrando, pero sólo en la medida en que se tenga la voluntad suficiente, en número y en magnitud, para transformar las viejas formas de repartir y ejercer el poder. En ello, los partidos políticos juegan un papel crucial...

*Miriam Bdez Silva*

## CAPÍTULO 1

# DEMOCRACIA Y PARTIDOS POLÍTICOS

### 1.1 PLANTEAMIENTO DEL TEMA

En el presente capítulo se analiza la importancia que tienen en la actualidad los partidos políticos, así como los elementos que influyeron en su surgimiento y estructuración. La regulación de su financiamiento, desde el punto de vista teórico, se basa en la consideración de los mismos como instituciones centrales de las democracias contemporáneas; en este sentido, para comprender el rol que desempeñan en la sociedad, hay que ubicar la influencia que ejercen sobre ellos variables como el sufragio universal, las elecciones y los sistemas electorales.

Se estudia el concepto de democracia moderna, se distinguen sus características primordiales y se establece como es que los partidos y la celebración de elecciones constituyen los dos pilares del proyecto democrático y, por ende, su identificación como representativo y electoral.

Este apartado explora los fundamentos sobre los cuales los partidos ejercen su actividad hoy en día. Se trata de una descripción suficiente para entender la trascendencia del sufragio universal, las elecciones; la influencia e interrelación entre los sistemas electorales y los sistemas de partidos; una explicación acerca de cómo las elecciones constituyen un instrumento fundamental para que entre la sociedad y los detentadores de poder se entable una relación comunicativa en el proceso su de distribución y ejercicio. El análisis implica la definición de competencia político electoral, a partir de la cual se sustenta la implementación de prerrogativas en favor de los partidos a nivel mundial.

### 1.2 DEMOCRACIA

Con el surgimiento del Estado moderno, se visualiza a la democracia como modelo apropiado para el manejo racional del poder político conocido hasta entonces. A mediados del siglo XX, la mayoría de los países experimentaron (sobre todo después de la segunda guerra mundial), una transformación política que los llevó, al menos formalmente, a adoptar dicho proyecto.

Actualmente los regímenes democráticos se encuentran sometidos a un serio cuestionamiento, en virtud de las complejidades que presentan; se afirma que "...un gobierno democrático ideal sería aquel cuyas acciones estuvieran siempre en perfecto acuerdo con la voluntad de todos sus ciudadanos. Tan completa representatividad en el gobernar no ha existido jamás no será nunca alcanzada, pero puede servir como un ideal al que los regímenes democráticos deben aspirar. Puede ser también considerado como el extremo de una escala sobre la que se mida el grado de representatividad democrática de diferentes regímenes...".<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Lijphart, Arend, "Las democracias contemporáneas", 2ª reimp., Edit. Ariel, España, 1999, p. 19.

Lo anterior ha llevado a algunos autores a considerar que se viven los tiempos de una democracia confusa<sup>2</sup> y a replantear la funcionalidad de los partidos en la sociedad y la asignación de dinero público para su manutención.

La democracia puede concebirse como un medio facilitador de la convivencia, el más avanzado y civilizado para la conciliación entre los hombres; como método utilizado para la toma de decisiones en una sociedad determinada; como proyecto inspirado en sus antecedentes griegos, que fija su legitimación e importancia tomando en cuenta a la mayoría de los miembros de una colectividad.

Puede ser entendida también, como "...un sistema o régimen político, una forma de gobierno o modo de vida social, en el que el pueblo dispone de los medios idóneos y eficaces para determinar su destino, la integración de sus órganos fundamentales o para expresar la orientación ideológica y sustentación de sus instituciones...en la que el pueblo es el origen, el sostén y la justificación del poder público...un régimen que se esfuerza por hacer participar al mayor número de ciudadanos, de una manera efectiva, en los asuntos políticos del Estado...".<sup>3</sup>

Se encuentra entre una de las formas de gobierno que han concebido clásicos como Platón, Aristóteles, Polibio y Cicerón, insertada en el Estado moderno y que atiende a la titularidad jurídica formal del poder e implica el reconocimiento de la pluralidad<sup>4</sup>. Aún cuando tiene sus antecedentes en la democracia griega no se equiparan, la democracia moderna, constituye un proyecto propio con ideas novedosas.<sup>5</sup> De ahí que sea indispensable analizar su conceptualización y el lugar que en ella ocupan los partidos políticos.

### 1.2.1 CONCEPTO

La democracia se puede analizar desde diversos puntos de vista; como forma de gobierno, como una manera de concebir el Estado y la organización política en su integridad, una proyección al campo institucional y político de la idea misma del hombre, o como una exigencia humana y moral<sup>6</sup>; de hecho, hoy en día es más, "...una filosofía, un modo de vivir...y casi accesoriamente, una forma de gobierno...".<sup>7</sup>

De manera concreta, la concepción procedimental resulta fundamental para comprender el ejercicio del poder político actual. Desde este punto de vista, se le concibe como un conjunto de reglas que implantan los procedimientos para la toma de decisiones en una sociedad determinada, que vinculan a la totalidad de sus integrantes, aún cuando sean tomadas por una mayoría limitada.

---

<sup>2</sup>Sartori, Giovanni, "Teoría de la Democracia", Tomo I, El Debate Contemporáneo, 4ª reimp., Alianza Universidad, México, 1997, pp. 21-25.

<sup>3</sup>Serra Rojas, Andrés, "Ciencia Política", 12ª ed., Porrúa, México, 1994, pp. 591-592.

<sup>4</sup>Xifra Heras, Jorge, "Curso de Derecho Constitucional", Tomo II, s/e, Bosch, Barcelona, 1962, p. 82.

<sup>5</sup>Serra Rojas, Andrés, op. cit., pp. 593-597; Fernández Santillán, José, "Filosofía Política de la Democracia", Distribuciones Fontamara, México, 1994, pp. 11-13 y Held, David, "Modelos de Democracia", Alianza Editorial, México, 1992, p. 575 ss.

<sup>6</sup>Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), Diccionario Electoral, Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral Capel, Costa Rica, 1989, p. 200 ss.

<sup>7</sup>Burdeau, George, "La democracia. Ensayo Sintético", s/e, Editorial Ariel, México, p. 19.

En términos de Bobbio la democracia es: "...un conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establecen quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos, en el sentido de que se dirigen a todos los miembros de una colectividad y son vinculantes...".<sup>8</sup> Según Umberto Cerroni es también: "...un conjunto de reglas que permiten comparar, confrontar e incluso escoger, entre posiciones muy diversas, con tal de que se respeten las reglas del juego...".<sup>9</sup>

En realidad, lo que diferencia a una forma de gobierno de otra, es la existencia de normas específicas, dicho diseño distingue a la democracia y la individualiza como modelo y hace destacar su sustrato, tal y como lo sostiene Bobbio, en el sentido de que, "...basta la definición mínima procedimental para distinguir un régimen democrático de un régimen no democrático y la importancia de definir las reglas para la toma colectiva de decisiones radica en que todo grupo para sobrevivir debe tomar decisiones, es decir, todas las formas de gobierno se distinguen sobre la base de las reglas a través de las cuales se toman las decisiones colectivas."<sup>10</sup>

### 1.2.2 CARACTERÍSTICAS

El conjunto de particularidades que identifican al proyecto democrático puede resumirse de la siguiente manera:

- La garantía de los derechos de libertad;
- La existencia de varios partidos políticos en competencia;
- La existencia del sufragio universal;
- La celebración de elecciones periódicas ;
- La legitimación que generan las elecciones libres a través del sufragio universal<sup>11</sup>;
- El imperio de la legalidad, la exclusión de la violencia como método para resolver los problemas políticos;
- La toma de decisiones por el pueblo, la mayoría limitada por la existencia de una minoría;
- La convertibilidad de mayorías en minorías, lo cual genera la rendición de cuentas.

Así, la democracia y los principios que la singularizan se antepone a la autocracia, fundan su existencia en la legitimación y transparencia del poder y por ende, en su control, lo cual implica la preexistencia de un consenso básico social para dirimir los conflictos erradicando la violencia.

También se basa en una concepción pluralista y liberal individualista de la sociedad, en la que el ciudadano constituye un elemento clave. Los gobiernos democráticos buscan satisfacer las preferencias de sus ciudadanos, sin establecer diferencias entre ellos; facilitando la oposición, la

---

<sup>8</sup>Bobbio, Norberto, "El futuro de la democracia", 3ª. ed., FCE, México, 2001, p. 24 ss.

<sup>9</sup>Cerroni, Umberto, "Reglas y valores de la democracia", Alianza Editorial-CNCA, México, 1991, pp. 190-191.

<sup>10</sup>Bobbio, Norberto, op. cit., p. 24 ss.

<sup>11</sup>Serra Rojas, Andrés, op. cit., p. 575 ss.

rivalidad y la competencia de manera pública, recibiendo igualdad de trato y gozando de los derechos clásicos de libertad.<sup>12</sup>

A lo anterior se agrega la celebración periódica y real de elecciones; una democracia implica la destrucción de un solo núcleo de poder político, permitiendo la coexistencia pacífica de varios grupos; en ella resulta fundamental, de acuerdo con Robert Dahl, tanto el posicionamiento de los temas públicos en la sociedad para su conocimiento y análisis, como el derecho a participar. De acuerdo con esto, "...las poliarquías son liberalizadas y popularizadas, muy representativas a la vez que abiertas al debate público. Aumentan las oportunidades de participación y el debate público, por consiguiente, el número de individuos, grupos e intereses cuyas preferencias hay que considerar para ejercer el poder público..."<sup>13</sup>

En un régimen competitivo, como se concibe idealmente a la democracia (en lenguaje de Dahl a la poliarquía), las libertades son parte del debate público. A su vez la participación abierta y la competencia política combinadas originan el cambio en la composición de los dirigentes políticos, es decir, se genera la convertibilidad de mayorías en minorías y viceversa, se posibilita la alternancia entre grupos políticos y ello implica la concepción de un pueblo cuya mayoría está limitada numéricamente por los derechos de los menos.

Las reglas garantizan la elección de los dirigentes vía partidos, éstos constituyen los canales de vinculación entre electores y elegidos, así como la base programática para la selección de candidatos, son el medio a través del cual se objetiviza la razón de ser de los derechos de libertad, el sufragio universal, los sistemas electorales y de partidos. No obstante, la democracia encuentra, en principio y no por exclusividad, en los partidos políticos el medio adecuado para su operatividad.<sup>14</sup>

Finalmente, cabe destacar que en el modelo democrático se impone la dualidad electoral partidista que reduce la voluntad de una colectividad en una sola. De acuerdo con Sartori, la democracia moderna constituye una forma que reduce las voluntades de millones de gentes dispersas a una sola autoridad. Según este autor, etimológicamente democracia significa el gobierno o el poder del pueblo, pero por éste debe entenderse una mayoría limitada, así como que los grupos de poder deben tomar las decisiones en nombre de la colectividad, bajo el concepto de responsabilidad.

### 1.2.3 MODALIDADES<sup>15</sup>

Los diversos tipos de democracia se distinguen por la forma en que se adoptan las decisiones. La electoral prepara la toma de determinaciones mediante el sufragio universal, anula la posibilidad del uso de la violencia; además organiza la voluntad popular simplificándola; resuelve quienes tomarán las decisiones que vincularán a la colectividad bajo los conceptos de responsabilidad y legitimidad;

---

<sup>12</sup>Dahl, Robert A., "La Poliarquía", Rei, México, 1993, pp. 13-20.

<sup>13</sup>Idem.

<sup>14</sup>Cerroni, Umberto, "Reglas y valores en la democracia", op. cit., p. 104.

<sup>15</sup>Sartori, Giovanni, op. cit., pp. 139-154.

garantiza los requerimientos bajo los cuales los representantes decidan en nombre y por cuenta de la sociedad.

Dicho arquetipo plantea ciertos presupuestos, tales como la existencia de una opinión pública; o bien, ciertos paradigmas consistentes en que los instrumentos electorales expresen lo que los votantes quieren decir, pues de acuerdo con Robert Dahl, lo que reflejan es el conjunto de preferencias de una colectividad respecto de determinados grupos políticos.<sup>16</sup>

También implica el problema de que una elección en cuanto tal no crea representantes, sino que el punto de conexión para lograr ello se cifra en la legitimación, la responsabilidad y la rendición de cuentas. Con base en esto se entiende que la democracia electoral se haya concebido al mismo tiempo que la representativa destacando esta última, toda vez que la carga de racionalidad recae no sobre los electores sino sobre los representantes.<sup>17</sup>

La democracia representativa es indirecta, dado que el pueblo no gobierna, elige representantes para ello; se centra en el principio de mayoría relativa; en procedimientos electorales adecuados y en la alternancia en la transmisión y ejercicio del poder.

El poder del pueblo es una expresión que significa la suma total de la mayoría, más la minoría, en donde se exige que ésta última mantenga el dinamismo; puesto que se refiere a las fuentes y la legitimidad del ejercicio del político. El poder es legítimo sólo si se otorga y emana a partir de la voluntad popular y descansa en algún consenso básico. El concepto literal de democracia es la prioridad esperada que demanda la preeminencia de la sociedad sobre el Estado, el demos precedido a la cracia.

En realidad el autogobierno constituye un sistema indirecto, en el que los ciudadanos son gobernados por intermediarios y cuyo principio postula: todo el poder a todo el pueblo pero en el sentido de establecer un derecho nominal, tal como lo señala Sartori, pues la representación reduce el poder en menos poder. En un sistema de tal característica nadie se encuentra en una posición que le permita el ejercicio absoluto, el pueblo participa en dicho proceso porque es capaz de controlar y cambiar a los detentadores del mismo; es decir, encausa lo que la sociedad demanda vía elecciones libres respaldadas por la opinión pública. En este sentido; la prueba democrática es la electoral, pues sólo así se expresa el consenso general a partir de que se permite el disenso político de los adversarios.

En virtud de todo lo anterior, la democracia es electoral y representativa porque opera de manera horizontal y vertical respectivamente y esto implica dos tipos de procesos: 1. La determinación de cómo se resuelven los conflictos y 2. La distribución del poder entre mayorías y minorías. En ambos casos, los partidos políticos resultan ser agentes imprescindibles.

---

<sup>16</sup> Dahl, Robert, "Un Prefacio a la teoría democrática", Ediciones Gemika, México, 1987, p. 110.

<sup>17</sup> Sartori, Giovanni, op. cit., p. 139-150.

### 1.3 SUFRAGIO UNIVERSAL

El impacto que generan tanto el sufragio universal como las elecciones en la permanencia, evolución y grado institucional de los partidos políticos es determinante. Si bien las democracias modernas son electorales y representativas, se debe tomar en cuenta que las primeras representan una condición necesaria, pero no suficiente de las representativas; éstas comprenden a las primeras pero no a la inversa.<sup>18</sup>

El nexo causal entre ambas modalidades de democracia radica en una expectativa normativa, es decir, en la responsabilidad y la rendición de cuentas de los elegidos, así como la legitimidad en su actuación. Al resultar ineludible el referente electoral para la realización de la democracia, es necesario el análisis sobre la influencia que ejercen el sufragio universal y las elecciones.

La adopción del sufragio desencadenó la evolución de los sistemas electorales y el desarrollo democrático de los partidos políticos. Su implementación, según señalan Francesc de Carreras y Joseph M. Vallés<sup>19</sup>, presupuso la aceptación del origen popular del poder político, en donde los ciudadanos deciden qué hombres y a qué programas confían la orientación de los asuntos públicos:

También implicó la participación política proveniente de la generalidad ciudadana que requiere de la existencia de varios grupos o centros de poder y la necesidad de canalizar las demandas e intereses. Lo anterior significó la permeabilidad de las ideas de soberanía popular y autogobierno, en donde el pueblo se reconoce a sí mismo como el titular del poder político, capaz de autogobernarse, pero no en un sentido literal, sino valiéndose de la representación y la alternancia entre los grupos de poder.

Como contrario al poder autocrático, el sufragio abrió el poder a las masas, de ahí que Umberto Ceroni sostenga, citando a Esmein, que "...es la mayor fuerza política de los tiempos modernos, puesto que marca el fin de toda autoridad sacra, carismática y la afirmación plena de la soberanía laica popular, y por consiguiente, es uno de los signos principales, sino es que el principal, de la democracia moderna..."<sup>20</sup>

Como institución, el sufragio se vio sometido a un proceso político y sociológico que no estuvo ligado a la representación política. Durante largo tiempo ambas concepciones políticas fueron ajenas entre sí. Fue hasta tiempos recientes en que se concretizó el lazo de unión entre representación y sufragio.

Bajo esta perspectiva, el sufragio se concibió en un determinado momento, como la base para la realización del régimen representativo, el cual atravesó por la búsqueda del autogobierno de las comunidades y de la legitimidad del poder.

---

<sup>18</sup>ibídem., p.150-185

<sup>19</sup>Carreras, Francesc De y Vallés, Josep M., "Las Elecciones", Edit. Blume, Barcelona, 1977, p. 17.

<sup>20</sup>Ceroni, Umberto, "Política", 3ª ed., Siglo Veintiuno Editores, México, 2000, p. 99-100.

"La expresión del poder del pueblo es obra del sufragio, el cual amplía la participación del pueblo en el gobierno, permite a la comunidad política obrar sobre el poder, delimitar sus funciones, hacer a los gobernantes responsables de sus actos y conservar su autonomía, asegurando, al final de cuentas, que el poder emane del pueblo; garantizando (también) la autonomía de la comunidad política..."<sup>21</sup>, de ahí que se le considere como la base de la organización del poder en el Estado.

Las circunstancias que motivaron la expansión en la adopción de tan importante derecho, de acuerdo con los autores, son numerosas, pero fundamentalmente se señalan que ciertos entornos socioeconómicos determinaron la funcionalidad del sufragio en cada sistema político.

"...el número de variables que se deben considerar para un análisis causal sistemático de la ampliación del derecho de sufragio es muy alto...entre los factores relevantes deben contarse: grado y tiempo de industrialización, cambios de la estructura social, procesos migratorios, diferencias en las relaciones socioculturales, tradiciones políticas, cambios constitucionales, procesos de secesión y guerras. Ya el vínculo entre industrialización y ampliación del derecho de sufragio varía en alto grado según cada país; sobre todo, los desplazamientos de secuencia entre los dos procesos son de gran importancia para la integración de las clases sociales a las que se extendió el derecho de sufragio..."<sup>22</sup>

Dieter Nohlen advierte la diferencia que existe entre el proceso de ampliación de dicho derecho en los países de Europa y en los de América Latina, pues en estos últimos las elecciones tienen diversas funciones y significados porque han sido regímenes básicamente presidencialistas.<sup>23</sup>

En América Latina la aceptación del sufragio no estuvo vinculada a la industrialización y al cambio social, sino al surgimiento de estructuras económicas heterogéneas, las cuales contribuyeron a petrificar las circunstancias sociales y éstas a su vez modificaron la importancia de las elecciones.

### 1.3.1 CONCEPTO

El sufragio se encuentra ligado a uno de los caracteres básicos del Estado democrático que es el de la libre y disputada competencia por el poder. Constituye el signo distintivo de la democracia pluralista ante el ideal irrealizable de la democracia directa, Es un elemento que instituye la articulación del procedimiento mediante el cual los ciudadanos concurren periódicamente a la elección de una política determinada.

"A través del sufragio –voz derivada del latín *suffragium*, es decir, ayuda o auxilio-, los ciudadanos coadyuvan, en cuanto miembros del Estado-comunidad, a la conformación del Estado-aparato y, en consecuencia, a la integración funcional de toda la sociedad política...por medio de él los ciudadanos ejercen el derecho reconocido en la norma constitucional a participar en la

---

<sup>21</sup>Fayt S., Carlos, "Sufragio y Representación Política", s/e, Bibliográfica OMEBA, Argentina, 1963, p. 25.

<sup>22</sup>Nohlen, Dieter, "Sistemas electorales y partidos políticos", 2ª. ed., FCE, México, 1998, p. 28.

<sup>23</sup>ibidem., p.23-34.

determinación de la orientación política general mediante la designación de sus representantes o mediante la votación de aquellas propuestas que les sean sometidas...”<sup>24</sup>

Se trata de un derecho público subjetivo de naturaleza política que tienen los miembros de un Estado para formar parte del cuerpo electoral y, a través de éste, en la organización del poder y en la participación de los asuntos públicos.<sup>25</sup> Este derecho se encuentra reservado a los miembros activos del pueblo; en cuanto a la actividad, su ejercicio exterioriza un acto político de cada ciudadano que materializa el poder electoral. De ahí que Carlos S. Fayt lo considere como energía política reconocida a ciertos hombres para que elijan y participen del gobierno de la comunidad.<sup>26</sup>

En tal sentido, el sufragio es trascendental porque, el hecho de que se ejerza periódicamente, con el fin de renovar los órganos representativos en los diferentes niveles políticos, no sólo implica el ejercicio de los derechos de participación sino porque a través de él se manifiestan en menor grado las distorsiones socio estructurales.<sup>27</sup>

### 1.3.2 NATURALEZA JURÍDICA

El sufragio es un derecho fundado en la convivencia social, no innato u originario, es propio del hombre en cuando ciudadano de un Estado, el cual se encarga de asegurar la realización del mismo. Su ejercicio es inherente a un atributo de la personalidad política del individuo, en correspondencia con el reconocimiento legal de su calidad como miembro activo de la comunidad política, de la cual deriva su participación electoral.

Para Carlos S. Fayt es una energía política, una actividad de la vida humana social en conexión con el poder y tiene sede individual. Se despliega en actos relacionados con el poder político que concurren a cristalizarlo en instituciones objetivas y a asegurar su actividad mediante la elección de los individuos en quienes se encarna la realidad histórica.

Lo anterior obliga a considerar que el sufragio se diferencia del voto, puesto que “...se vota en las asambleas legislativas, en los tribunales colegiados, en los cuerpos directivos, en el seno de los órganos de dirección y deliberación de todo tipo de instituciones, públicas o privadas mientras que la actividad que cumple el elector cuando vota, la acción de emitir el voto, configura un acto político y no un derecho político...”<sup>28</sup>

Con relación al sufragio, el voto implica el hecho de su ejercicio; configura un acto de voluntad derivado de un previo derecho subjetivo de sufragio. Manuel Aragón señala que entre este último y el voto no existe una vinculación directa, puesto que éste puede aplicarse a ámbitos privados y públicos dentro de órganos compuestos por una pluralidad de personas. El derecho de sufragio

---

<sup>24</sup>Instituto Interamericano de Derechos Humanos, op. cit., p. 662.

<sup>25</sup>Ibidem., 683.

<sup>26</sup>Fayt, Carlos S., op. cit., p. 7-26.

<sup>27</sup>Nohlen, Dieter, op. cit., p.11-19.

<sup>28</sup>Fayt, Carlos S., op. cit., p.10-21.

tiene una connotación política inexcusable además de que sólo cabe hablar de él cuando se atribuye a ciudadanos.<sup>29</sup>

Según Aragón el sufragio es democrático cuando es universal, libre, igualitario, directo y secreto; se garantiza su veracidad y una administración electoral independiente del poder ejecutivo, neutral, transparente y bien dotado técnicamente, junto con un sistema de recursos jurisdiccionales que aseguren el control de las infracciones o errores que puedan cometerse en el proceso electoral.

Es universal porque todo ciudadano tiene el derecho de elegir y ser elegido independientemente de sexo, raza, lengua, ingresos o propiedad, profesión, estamento o clase social, educación, religión o convicción política. Igualitario porque la influencia del voto de todos los electores es igual, y no debe ser diferenciada.

El sufragio es directo porque exige que la decisión del elector a través de la emisión de voto determine a los titulares de los escaños disputados y libre, en tanto que su ejercicio debe darse sin coerción ni presión ilícita.<sup>30</sup>

## 1.4 ELECCIONES

### 1.4.1 CONCEPTO

La importancia de las elecciones y sus funciones resultan destacables para efectos de considerar a una sociedad realmente democrática. La acepción está marcada por un dualismo de contenido. Por una parte un sentido neutro o técnico, y por la otra, un sentido sesgado u ontológico.<sup>31</sup> El significado neutro se refiere a ellas como una técnica de designación de representantes, mientras que su significado ontológico se basa en la existencia real de diferentes ofertas políticas y la vigencia de normas jurídicas que garanticen las libertades y derechos políticos.

Para Giovanni Sartori el punto fundamental de la democracia es considerar a las elecciones como mecanismos de expresión de las preferencias políticas de los ciudadanos y determinación de quién debe resolver los problemas al interior de la comunidad mediante la selección de grupos políticos. A manera de ejercicio, dicho autor se pregunta ¿cuándo encontramos un pueblo gobernante, el *demos* en acto o función de gobierno?, la respuesta es que en las elecciones.<sup>32</sup> La prueba democrática descansa en ellas porque expresan el consenso general; al tiempo que legitimizan las reglas procedimentales para resolver los asuntos que afectan a la generalidad.

---

<sup>29</sup> Aragón Reyes, Manuel, "Democracia y representación. Dimensiones subjetiva y objetiva del derecho de sufragio" en Corts. Anuario de Derecho Parlamentario, no. 9, España, 2000, p.39 ss. y en Orozco Henríquez, J. Jesús (comp.), "Democracia y representación en el umbral del siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral I", IFE, TEPJF, IJU-UNAM, 1999, p. 4 ss.

<sup>30</sup> Nohlen, Dieter, op. cit., p. 21-23.

<sup>31</sup> Instituto Interamericano de Derechos Humanos, op. cit., p. 256.

<sup>32</sup> Sartori, Giovanni, op. cit. pp. 139-154.

De igual manera, Cerroni sostiene que "...las elecciones libres de gobernantes son la primer contraseña de la democracia política. Son históricamente, el primer elemento de diferenciación con el *ancien régime* y en general con todo sistema de investidura autocrática de la autoridad..."<sup>33</sup>

No obstante, deben referenciar un contexto de valores preciso en virtud de que pueden no ser democráticas, de ahí que los tratadistas distinguen entre elecciones competitivas, semicompetitivas y no competitivas.

En las competitivas el elector ejerce el sufragio libremente y entre opciones reales y esa oportunidad y libertad están garantizadas por normas jurídicas efectivas; es decir, hay democracia cuando los detentadores del poder son elegidos popularmente en una lucha abierta y libre; las elecciones son la fuente de legitimación tanto del sistema político, como de sus líderes o dirigentes; son el medio a través del cual se verifica la participación política en las grandes mayorías.<sup>34</sup>

Más aún, "...tal vez sean lo más aproximado al control del gobierno por el pueblo que se pueda alcanzar en la moderna sociedad industrializada de masas móviles..."<sup>35</sup> y no sólo una técnica de designación de representantes.

Durante su verificación deben darse tanto la oportunidad como la libertad al amparo de la ley, las elecciones competitivas garantizan una serie de principios, entre los cuales destacan: a) propuesta electoral, b) competencia entre candidatos, c) igualdad de oportunidades en el ámbito de la candidatura y campaña electoral, d) libertad de elección, e) sistema electoral, f) decisión electoral limitada en el tiempo sólo para un periodo electoral. Todos ellos constituyen los rasgos normativos de una concepción liberal pluralista de la democracia.

Finalmente, aún cuando constituyen una de las formas de participación política, su importancia es indiscutible porque las elecciones competitivas representan para la mayoría de la población, el único instrumento de participación en el proceso político.

#### 1.4.2 FUNCIONES

Cuando son democráticas, las elecciones cumplen los siguientes objetivos:

**a) Producir representación;** ésta sólo es posible gracias a elecciones democráticas mediante el ejercicio de un sufragio universal, libre, directo, igualitario y secreto. La intermediación de los partidos en la articulación de dicha representación no la desvirtúa ni la anula; al contrario, la hace posible en cuanto que la racionaliza; la organiza en cuanto que canaliza a las instituciones, de manera ordenada, el pluralismo de la propia sociedad.<sup>36</sup>

---

<sup>33</sup>Cerroni, Umberto, "Política", op. cit., p. 80-82.

<sup>34</sup>Instituto Interamericano de Derechos Humanos, op. cit., pp. 257-259.

<sup>35</sup>Nohlen, Dieter, op. cit., pp.11-19.

<sup>36</sup>Aragón Reyes, Manuel, Corts. Anuario de Derecho Parlamentario, op. cit., p. 55.

“Las elecciones contienen una autorización general para actuar y decidir en función del interés general de la comunidad... constituyen un hecho masivo, en el que interviene un electorado ampliado socialmente, heterogéneo y dividido en cuanto a los respectivos intereses, de ahí que el objetivo teórico sea que los sistemas electorales produzcan representación pero al mismo tiempo señalen que existe un objetivo o destino histórico paralelo, favorecer la representación de quienes pueden, en un momento dado, manejarlo...”<sup>37</sup>

Mediante el sufragio los ciudadanos, pacíficamente, establecen y cambian gobiernos, dan o niegan su apoyo a programas que se les presentan electoralmente y designan a los equipos encargados de llevarlos a la práctica.

**b) Limitar el poder de manera temporal;** pues no es concebible el sufragio si no se ejercita periódicamente. La celebración de elecciones significa la acotación al poder desde un punto de vista funcional (división de poderes) y material (derechos fundamentales).

**c) Legitimar al Estado y al gobierno;** “...la declaración genérica de que la soberanía radica en el pueblo se hace realidad en la medida en que se garantiza el derecho de sufragio, único instrumento mediante el cual se asegura verazmente (desde el punto de vista jurídico) la conformación de la voluntad popular. No obstante, el sufragio no puede legitimarlo todo, legitima al poder en cuanto forma, en su ámbito representativo, pero no exactamente en cuanto a su contenido, a su producto. El poder emanado de la representación popular es, en el Estado constitucional democrático, un poder limitado, no absoluto. Las elecciones no legitiman, por principio, todos los actos del poder...”<sup>38</sup>

## 1.5 COMPETENCIA POLÍTICA

Se ha señalado que las elecciones, en tanto técnica al servicio del sistema representativo, deben ser cualitativamente competitivas. Quienes compiten por el poder, son los partidos políticos, por lo que el sustrato ontológico electoral presupone la existencia efectiva de diversos elementos que garanticen la competencia política:

1. La acción simultánea de varios partidos, dentro de las regulaciones constitucionales;
2. La libertad de opiniones;
3. Un sistema electoral abierto, con sufragio universal y representación mayoritaria o proporcional que posibilite varias opciones o alternativas;
4. El respeto a los resultados electorales.

Lo anterior permite el juego alternativo entre mayorías y minorías políticas; entre gobierno y partidos opositores; la competición política legalizada es la regularización o racionalización de los antagonismos políticos, su solución institucional y pacífica; mediante los procesos electorales se

---

<sup>37</sup> Carreras, Francesc De y Vallés, Josep M., op. cit. pp. 17-32.

<sup>38</sup> Idem.

establece el volumen de la opinión pública que respalda a cada candidato, partidos o programas. Y para el logro de ello se da la integración de los modelos de financiamiento público de los partidos políticos, cuya existencia, además del privado, determina la interacción entre los sistemas electorales y los sistemas de partidos.

“...los mecanismos a través de los cuales se limita la competición son muy variados: el sistema electoral y sus diferentes componentes (circunscripciones, candidaturas, métodos, etc.), la reglamentación de los partidos políticos, la regulación de las campañas y de su financiamiento, la intervención administrativa del Estado, etc...”<sup>39</sup>

Por lo que, la aparición, interacción o disolución de los partidos políticos en un determinado sistema de partidos, depende de un cúmulo de variables, entre las cuales se encuentra el financiamiento público y/o privado de los mismos.

## 1.6 PARTIDOS POLÍTICOS

Los partidos políticos son indispensables porque “...la democracia de nuestro tiempo es una democracia de partidos políticos y difícilmente puede ser de otra manera...sin (su) existencia no puede haber democracia auténtica, o lo que es igual, democracia pluralista...”<sup>40</sup>, de ahí la necesidad de entender su origen, evolución, transformación, finalidad y caracterización, a efecto de justificar su manutención pública actual.

Debe considerarse que su surgimiento se debe a una concepción pluralista del mundo político, así como a la estructuración de los sistemas políticos modernos. Los partidos surgieron como parte de un mismo sistema que reflejara la pluralidad político social y no pusiera en riesgo la actuación del Estado, sino que lo fortaleciera y, más aún, lo legitimara de una manera distinta por lo que desempeñaron un punto nodal en el surgimiento del Estado moderno.

En virtud de lo anterior, lo que se pretende es reencontrar la funcionalidad de los partidos en un momento en el se ven sometidos a serios cuestionamientos; no obstante, es de ponderarse la posibilidad de que en un análisis acerca de su origen pueda reivindicárseles como intermediarios necesarios entre el Estado y las sociedades contemporáneas.

### 1.6.1 SIGNIFICADO ETIMOLÓGICO SEMÁNTICO DEL TÉRMINO “PARTIDO”

Gramaticalmente, la palabra partido deriva del latín, del verbo *partire*, que significa dividir; no obstante, el vocablo ingresó en la terminología política hasta el siglo XVII. Edmund Burke fue el primer teórico que deslindó su esencia tal y como la conocemos actualmente.<sup>41</sup>

---

<sup>39</sup>Instituto Interamericano de Derechos Humanos, op cit., pp. 141-148.

<sup>40</sup>Aragón Reyes, Manuel, Corts. Anuario de Derecho Parlamentario, op. cit., p. 43-44.

<sup>41</sup>Sartori, Giovanni, “Partidos y Sistemas de Partidos”, 1ª reimp., Alianza Editorial, Madrid, 2000, pp. 18-19.

La acepción original se desvirtuó y adquirió una connotación distinta del latín original, pues "...cuando la palabra "parte" se convierte en "partido", disponemos de un término que está sometido a dos atracciones semánticas opuestas: por una parte, la derivación de *partire*, dividir, y por la otra, la asociación con *participar* y, en consecuencia, con *compartir*..."<sup>42</sup>

Así, cuando el término iba ingresando en el vocabulario de la política, el de *secta* iba saliendo, por lo que la denominación de *partido* adoptó el significado que anteriormente expresaba el término *secta*, es decir, la idea de división y participación. Ante tal circunstancia, el sustrato ideológico de la palabra fue desarrollado al deslindarse su contenido conceptual contemporáneo.

Cuando Burke utilizaba el término *facción* se refería a un grupo concreto, mientras que para la expresión *partido* hacía alusión a una división analítica, una imagen mental, en lugar de una entidad concreta.

Según Sartori, aunque Burke concibió la esencia del partido moderno transcurrieron varios años antes de que se reconocieran los frutos de su argumentación, pues asumía la idea de que los partidos eran respetables instrumentos del gobierno libre, que superaban a las facciones porque no se basaban sólo en intereses y afectos, sino también, en principios comunes.<sup>43</sup>

"...Burke colocaba al partido dentro de la esfera del gobierno, lo concebía como una participación que no se producía entre súbditos y soberano, sino entre soberanos. En su época existía un consenso acerca de la constitución, pero existía poca comprensión y todavía menos consenso acerca de cómo debía conducirse el gobierno constitucional y quién debía llevarlo. Burke proponía que ésta fuera la tarea de los partidos, si se convertían en partidos..."<sup>44</sup>

En virtud de lo anterior, Burke concibió al partido antes de que éste llegara a existir y aportó las ideas necesarias para que trascendiera a la *facción*.

## 1.6.2 CONCEPTO Y DIFERENCIACIÓN DE OTROS GRUPOS POLÍTICOS

La complejidad connotativa de la voz *partido* es relevante porque tal como hoy se conoce en la política y en el derecho, su contenido actual es reciente.

Hoy en día los partidos son definidos "...en el marco del funcionamiento de los sistemas políticos. Prácticamente no existen definiciones globales de ellos, sino conceptualizaciones referidas a problemas acotados (representación, articulación de intereses, legitimidad, ideologías, etc.)"<sup>45</sup>; esto explica el que Duverger, aún siendo un clásico en esta materia, no los conceptualice explícitamente.

---

<sup>42</sup> *Ibidem.*

<sup>43</sup> *Ibidem.*, p. 26.

<sup>44</sup> *Ibidem.*, p. 28-29.

<sup>45</sup> Instituto Interamericano de Derechos Humanos, op. cit., p. 528.

En términos generales, se distinguen consideraciones que enfatizan la caracterización organizativa, ideológica o funcional partidista. Con independencia de ello, genéricamente se ubica a los partidos como instituciones intermedias entre los intereses de grupos sociales diversos y el Estado, que coadyuvan en la configuración de la opinión pública facilitando la participación ciudadana.

Para Ramón Cotarelo "...es un instrumento de mediación entre la sociedad y el poder político; su misión consiste en representar y defender unos intereses específicos mediante la formulación de un programa político que intenta aplicar, gracias a la previa preocupación de los mecanismos del poder..."<sup>46</sup>

Si bien es cierto que el partido es la institución distintiva de la política moderna, no es la única. El partido constituye el vehículo mediante el cual la escisión entre la esfera social y estatal es mediada y regulada; esta función creciente no es de por sí positiva sino que es juzgada con base en el éxito obtenido por la mediación que el partido opera entre la sociedad civil y el Estado representativo.<sup>47</sup>

En este sentido, los partidos sirven para aglomerar a grupos grandes y organizados que buscan participar en la estructuración político social del Estado al que pertenecen, provocando que sus demandas, intereses, y reivindicaciones, sean asumidos y considerados por el gobierno.

La definición que aportó Burke al conocimiento político consiste en que: "...un partido es un cuerpo de hombres unidos para promover mediante su labor conjunta, el interés nacional sobre la base de algún principio particular acerca del cual todos están de acuerdo..."<sup>48</sup>

Desde tal perspectiva, los partidos son los medios adecuados para permitir a un grupo de hombres poner en ejecución sus planes comunes, con todo el poder y la autoridad del Estado.

Para Burke el partido no es sólo un medio respetable con todo lo que lo diferencia de una parte, sino un organismo concreto, algo tan real como lo son las facciones y "...esta generosa ambición de poder (del partido)... se distinguirá fácilmente de la lucha mezquina e interesada por obtener puestos y emolumentos... y esto... es una...definición del objetivo de las facciones..."<sup>49</sup>

Por su parte, Sartori distingue a los partidos de los demás grupos políticos; considera que el partido es distinto de una facción, un movimiento político y de una asociación política<sup>50</sup>; propone que el partido "...es cualquier grupo político identificado por una etiqueta oficial que presenta a las elecciones, y puede sacar en elecciones (libres o no) candidatos a cargos públicos... (o en forma abreviada) es cualquier grupo político que se presenta a elecciones y que puede colocar mediante elecciones a sus candidatos en cargos públicos..."<sup>51</sup>

---

<sup>46</sup>García Cotarelo, Ramón et. al., "Introducción a la Teoría del Estado", Edit. Teide, España, 1981, p. 129.

<sup>47</sup>Ceroni, Umberto, "Política", op. cit., p. 104.

<sup>48</sup>Burke, Edmund, "Textos Políticos", 2ª reimp., CFE, México, 1996, p.289.

<sup>49</sup>Sartori, Giovanni, "Partidos y sistemas de partidos", op. cit., p. 29.

<sup>50</sup>Ibidem., op. cit., pp. 84-86.

<sup>51</sup>Ibidem., pp. 89-90.

Tal concepción presupone la aceptación de los partidos como instrumentos genuinos y necesarios del gobierno libre<sup>52</sup>, en el entendido de que buscan obtener el poder político de otros grupos que aceptan la institucionalización del disenso y la legitimidad de la competencia del mismo y, en consecuencia, se erigen como mecanismos de expresión, de canalización, agregación y selección de intereses.

En este mismo sentido Klaus Von Beyme sostiene que "...los partidos son...aquellas organizaciones que cumplen funciones de agregación de intereses... (que) en la primitiva teoría de los partidos... eran enjuiciados negativamente, como facciones..."<sup>53</sup>; refiere que ya en el siglo XX se había producido una equiparación entre partidos y grupos de interés y el elemento ideológico había quedado minimizado al considerarse que los partidos son grupos de interés encubiertos.

En su opinión, desde Max Weber se ha venido aceptando que los partidos y los grupos de interés cumplen funciones distintas pues, conceptualmente, los partidos sólo son posibles en el seno de una estructura social a cuya dirección traten de influir o conquistar<sup>54</sup> y para lograr esto último, deben someterse a la competencia electoral.

Von Beyme refiere que la teoría moderna de los sistemas políticos asigna a los grupos de interés la función de la articulación de intereses y a los partidos la de su agregación, pero eso no es del todo exacto, toda vez que éstos se diferencian de los grupos de interés, porque solamente los primeros aspiran a participar en elecciones y conquistar cargos políticos; "...siempre ha habido partidos que simultáneamente han participado en elecciones generales y han asumido la representación de intereses particulares..."<sup>55</sup>, por lo que, para este autor alemán no sólo agregan, sino que además articulan intereses. Lo trascendente es que la diferencia entre partidos y grupos de interés estriba en que los partidos están más orientados hacia pautas competitivas

"...el mero nombre de partido, derivado de la palabra latina *pars* (parte), apunta a que un partido democrático nunca puede pretender ser representante de la totalidad, por más que su propaganda realce la idea de bien común o desarrolle incluso la tendencia a comportarse como el partido natural de gobierno. Los partidos que no participan en elecciones no tienen destinatarios en el sentido habitual, pero, de todas maneras, apelan a un grupo de la sociedad y provocan la reacción del grupo contrario. Los partidos en cuanto organizaciones políticas orientadas a la conquista de votos y cargos públicos sólo pueden comprenderse desde la perspectiva de un sistema político global..."<sup>56</sup>

De lo anterior se desprenden varios rasgos distintivos de la actividad partidista; la posibilidad de postular candidatos a cargos públicos; la competencia política a la que deben someterse a efecto de canalizar los intereses agregados en su proceso configurativo.

---

<sup>52</sup> *Ibidem.*, p. 91.

<sup>53</sup> Klaus Von Beyme, "Los partidos políticos en las democracias occidentales", Siglo XXI Editores, Madrid, 1986, p. 13.

<sup>54</sup> *Ibidem.*

<sup>55</sup> *Ibidem.*, p. 14.

<sup>56</sup> *Ibidem.*, p. 16.

### 1.6.3 FINALIDAD

Los postulados de Max Weber acerca del objetivo que persiguen los partidos políticos han sido analizados por diversos tratadistas. Weber concibió a los partidos como "...formas de "socialización" que descansando en un reclutamiento (formalmente) libre, tienen como fin proporcionar poder a sus dirigentes dentro de una asociación y otorgar por ese medio a sus miembros activos determinadas probabilidades ideales o materiales (la realización de fines objetivos o el logro de ventajas personales o ambas cosas)...".<sup>57</sup>

Bobbio, Pasquino y Matteucci explican más concretamente la definición weberiana, en el sentido de que "...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 sino tendiente a todos estos fines al mismo tiempo...".<sup>58</sup>

A decir de dichos autores tal definición pone de relieve el carácter asociativo del partido, la naturaleza de su accionar, que se dirige esencialmente a la conquista del poder político dentro de una comunidad, la multiplicidad de impulsos y motivaciones que conducen a una acción política coligada para la realización de fines objetivos y personales y afirman que de ello no se sigue necesariamente que los partidos sean meros instrumentos facilitadores de la realización de intereses de grupos o personas.

Ahora bien, si es cierto que dicha tesis pone de relieve varios rasgos esenciales deja de lado otros, como el electoral. Weber tenía una idea del partido con independencia de las elecciones, lo cual provocó, según el autor español Manuel Martínez Sospedra que "...la definición weberiana (hiciera) difícil, sino imposible, diferenciar netamente al partido de otros actores políticos organizados...".<sup>59</sup>

Tal falta de precisión ocasionó que los partidos se confundieran con las facciones y que se enfatizara la vertiente electoral como distintiva de los mismos. La falta de delimitación "...ha movido a una parte sustancial de la literatura a reintroducir el elemento electoral en la definición del partido político, bien sea indirectamente, al definir el partido por las funciones que cumple (Almond, Von Beyme), bien directamente, formulando una definición que incluye el citado elemento en la determinación de la identidad del sujeto...".<sup>60</sup>

Sin embargo, la definición de partido en términos tales que incluya a la función electoral en el núcleo conceptual necesario del partido no parece satisfactoria, sobre todo porque existen organizaciones

---

<sup>57</sup>Weber, Max, "Economía y sociedad", 13ª reimp., FCE, México, 1999, pp. 228-229.

<sup>58</sup>Bobbio, Norberto, et. al., "Diccionario de Política", Tomo L-Z, 6ª. Edición, Siglo Veintiuno editores, México, 1991, p. 1153.

<sup>59</sup>Martínez Sospedra, Manuel, "Introducción a los partidos políticos", Ariel Derecho, España, 1996, p. 19.

<sup>60</sup>idem.

políticas que se presentan como partidos y su función electoral es una tarea secundaria o marginal como es el caso de los partidos únicos.<sup>61</sup>

Para Martínez Sospedra es claro que el partido no tiene por finalidad hacer elecciones, ni la existencia de ellas es una condición necesaria para que se puedan formar partidos, (aún cuando se valgan de las mismas para asegurarse los puestos necesarios para controlar el poder); lo que le define como fuerza política es, en primer lugar, que se trata de una fuerza política organizada en forma de asociación, y en segundo lugar, el tener por objetivo, la asociación, la conquista y ejercicio del poder, de ahí que le siga pareciendo válida una definición de marcado cuño weberiano, la de Aron, según la cual un partido político es "...una organización regular y permanente de personas dirigida a conquistar, ejercer y conservar el poder político."<sup>62</sup>

Dichas consideraciones son reafirmadas por el pensamiento de Joseph La Palombara<sup>63</sup>; este autor establece como características de los partidos las siguientes:

1. La existencia de una organización duradera y estable;
2. Una organización articulada de tal modo que a nivel local tenga lazos regulares y variados con la estructura nacional;
3. La voluntad deliberada y consciente del grupo de conquistar, ejercer y conservar el poder político;
4. La búsqueda del apoyo popular para conseguir sus fines.

Así, según Charlot, estos cuatro criterios sirven para "...diferenciar los partidos modernos de los protopartidos de finales de siglo XVIII y principios del XIX y distinguir a los partidos políticos de otros grupos tales como grupos de presión, clubs, grupos parlamentarios y clanes. Así definido, el partido político es una estructura relativamente reciente, ligada aun cierto umbral de desarrollo económico, social y político..."<sup>64</sup>

En este orden de ideas, se impone una importante reflexión de Lenin al respecto:

"...continúo siendo de la opinión de que un partido político en general –y el partido político de la clase de vanguardia en particular- no tendría derecho de existir, no sería digno de ser considerado como un partido, no sería más que un pobre cero en todo el sentido de la palabra, si renunciara al poder cuando tuviera posibilidad de obtenerlo..."<sup>65</sup>

Por último, se debe tener en cuenta que un partido político es, en primer lugar, una tentativa organizada de toma del poder y que se define en función de su reivindicación pública, porque sería complicado definirlo en función de ningún otro objetivo y resultaría inútil determinar, políticamente

---

<sup>61</sup>Ibidem., pp. 20-21.

<sup>62</sup>Charlot, Jean, "Los partidos políticos", 2ª ed., Ediciones y distribuciones hispánicas, México, 1991, op. cit., p. 50.

<sup>63</sup>La Palombara, Joseph y Weiner Myron, "Political Parties and Political Development", Princeton University Press, 1966, p. 5-7 citados por Charlot, Jean, op. cit., pp. 16-17.

<sup>64</sup>Charlot, Jean, op. cit., p. 7-9.

<sup>65</sup>Ídem.

hablando, si los hombres se mueven por intereses o por ideas, porque se tienen ciertas ideas sobre los intereses.<sup>66</sup>

## 1.7 ORIGEN

### 1.7.1 DESLIGAMIENTO DE LAS FACCIÓNES

La historia de los orígenes partidistas se vincula al tema de las facciones. Según Sartori, Max Weber es en gran medida el responsable de haber sugerido una perspectiva histórica errónea, al afirmar que los partidos existieron en la Antigüedad y en la Edad Media, pues ocasionó una confusión trascendente entre facciones y partido moderno.

Aunque ambos términos no eran equivalentes, en la práctica "...el término "partido" empezó a utilizarse sustituyendo gradualmente al término derogatorio de "facción" al irse aceptando la idea de que un partido no es forzosamente un mal y que no perturba necesariamente el bonum commune (el bien común)...la transición de la facción al partido fue lenta y tortuosa tanto en la esfera de las ideas como en la de los hechos. Acababa de iniciarse la segunda mitad del siglo XVIII, cuando Voltaire afirmó concisamente en la Encyclopédie: "El término partido no es, en sí mismo, odioso; el término facción siempre lo es..."<sup>67</sup>

Al darse tal reemplazo de voces, la argumentación de los tratadistas se encauzó en establecer su deslindamiento, lo cual, si bien en un principio pareció innecesario, vino a justificar una formulación teórica sin precedentes respecto del concepto partidista y a él se acumularon una gama de razonamientos enfocados desde el pluralismo político.

Aún cuando la denominación *partido* era antigua, adquirió un novedoso significado y cobró vigor con la aparición del Estado constitucional, quedando superada su equiparación con las facciones y todo aquello anterior al mismo; excluyó a las banderías, clubs y comités de notables, que son de alguna manera sus antepasados en la mayor parte de los países de occidente.<sup>68</sup>

Su formulación teórica estuvo sometida a un doble enfoque, por un lado, su rechazo en virtud de la amenaza a la que se veía sometido el Estado con la partición entre súbditos y soberanos, o bien, a la aceptación y el reconocimiento de la existencia de varios grupos.

Lo cierto es que Maurice Duverger afirma que "...partido y facción no son la misma cosa, los verdaderos partidos datan de hace apenas un siglo, en 1850 ningún país del mundo (con excepción de los E.U.) conocía partidos políticos en el sentido moderno de la palabra. Había tendencias de

---

<sup>66</sup> *Ibidem.*, p. 52.

<sup>67</sup> Sartori, Giovanni, "Partidos y sistemas de partidos", op. cit., p. 17.

<sup>68</sup> Charlot, Jean, op. cit., p. 13.

opiniones, clubes populares, asociaciones de pensamiento, grupos parlamentarios, pero no partidos propiamente dichos...".<sup>69</sup>

Por su parte, Paolo Biscaretti Di Ruffia refiere que antes de los nuevos partidos, lo que existía eran simples asociaciones constituidas por miembros del parlamento, quienes eran elegidos por su prestigio personal.<sup>70</sup>

Así, el partido moderno se distingue del antiguo, en virtud de que la facción no designa una organización política, tal como se conoce ahora, con su jerarquía, estructura, comité central y militantes o miembros. El partido representa en la primera parte del siglo XIX, y, todavía en 1869, una tendencia, una opinión que cristaliza las ideas de una clase o de un grupo social.<sup>71</sup>

### 1.7.2 EL PLURALISMO POLÍTICO COMO PRESUPUESTO DE SU EXISTENCIA

La conformación del partido moderno debe analizarse en el marco del pluralismo político. En el momento en que los partidos logran deslindarse de las facciones y dejan atrás la indeseable equiparación con ellas, se ven sometidos a una nueva etapa. Desde el punto de vista de las ideas se encuentran inmersos en una época de cambios en las concepciones políticas hasta esos momentos existentes. Tales transformaciones alcanzaron al Estado mismo; significaron el paso de lo autocrático a lo democrático, de la legitimidad heredada a la otorgada desde la base social.

El proceso de cohesión partidista estuvo sumergido en el desenvolvimiento de la teoría pluralista, conocida en los términos de Robert Dahl como poliarquía. "El pluralismo arranca de la dificultad conceptual en que se encontraron los teóricos del Estado (desde los contractualistas hasta la teoría general del Estado) para armonizar lo "unívoco" del orden político y lo "diverso" de sus componentes, de sus ciudadanos...".<sup>72</sup>

La estructuración de tales entidades se vio influenciada por una versión democrática del pluralismo, o si se quiere, por una visión moderna del mismo. Dicho enfoque vino a enfatizar el "...concepto participativo de la democracia, junto a la descentralización del poder político, como supuesto para garantizar la supervivencia de la armonía entre el orden político global y las especificidades individuales y grupales...".<sup>73</sup>

Así, lo que sucedió es que en el momento en que se planteaba una nueva visión o un nuevo modelo, a partir del cual se ejerciera el poder político distinto del conocido hasta entonces, los partidos venían saliendo de una etapa histórica de desencuentros.

El pluralismo fue referido a una doble acepción, por un lado, a la verificación empírica de la existencia dentro de la sociedad de intereses varios, organizaciones y estructuras sociales que

---

<sup>69</sup>Duverger, Maurice. "Los partidos políticos". 4ª. reimp., FCE, México, 1972, p. 15.

<sup>70</sup>Biscaretti Di Ruffia, Paolo, "Derecho Constitucional", Tecnos, Madrid, 1973, p. 714.

<sup>71</sup>Charlot, Jean, op. cit., p. 13.

<sup>72</sup>Instituto Interamericano de Derechos Humanos, op. cit., p. 533.

<sup>73</sup>Idem.

confluyen en el juego por el poder político y, por otro lado, a una visión normativa tolerante de esa realidad social que le otorga un carácter democrático, en la medida en que la vida en comunidad resulta de la confluencia regulada de diversas visiones sobre ella.<sup>74</sup>

En su ámbito político, el pluralismo vino a proponer como modelo, una sociedad compuesta por muchos grupos o centros de poder en disputa entre sí, los cuales tuvieran como función limitar, controlar, contrastar e incluso eliminar el centro de poder dominante, como históricamente se le había identificado al Estado<sup>75</sup>, o más exactamente, se proponía destruir el núcleo de poder monopolizado por un solo individuo para que se depositara en varios centros de poder.<sup>76</sup>

El proceso pluralista que experimentó la concepción moderna de partido se basa, de acuerdo con Sartori, en primer lugar, en el paso de una etapa de intolerancia a otra de tolerancia, a una etapa en la que se da la aceptación de la divergencia y finalmente la creencia de la pluralidad. Los partidos son aceptados cuando se comprende que "...la diversidad y el disenso no son incompatibles ni perturbadores del orden público..."<sup>77</sup> y experimentan la influencia directa de la ampliación del sufragio y el abarcamiento de las grandes masas, así como el reconocimiento de varios grupos que comienzan a disputarse los espacios de poder.

Con todo y que el desenvolvimiento de los partidos haya encontrado resistencia en el pluralismo constitucional referido a la división del poder y a la doctrina del equilibrio entre poderes, y que en virtud de ello adquirieran la condición de sujetos de derecho público hasta después de la segunda guerra mundial, la postura moderna pone a salvo aparentes contradicciones.

Bobbio señala a este respecto que aún cuando el pluralismo y la teoría de la separación de los poderes proponen una división del poder estatal en un sentido vertical y la teoría democrática ve el remedio en la participación más amplia posible de los ciudadanos en las decisiones colectivas, en un sentido horizontal, ambos son compatibles porque tienen en común al mismo enemigo, que es el Estado como único centro de poder; "...el pluralismo ataca la tendencia a la concentración; el constitucionalismo, la indivisibilidad; el liberalismo, la absolutividad; la democracia, la concepción hacia abajo y no hacia arriba del poder..."<sup>78</sup>

El pluralismo se dirige a la diversificación del poder, y en términos más exactos, hacia "...la existencia de una pluralidad de grupos que son tan independientes como no inclusivos..."<sup>79</sup>. El Estado pluralista se erige como aquél "...en el cual no existe una fuente de autoridad única que es omnícompetente y omnícomprensiva, es decir la soberanía; no existe... una voluntad política

---

<sup>74</sup>Idem.

<sup>75</sup>Ibidem., p. 1184.

<sup>76</sup>Bobbio, Norberto, "El futuro de la democracia", op. cit., p. 24 ss.

<sup>77</sup>Sartori, Giovanni, "Partidos y Sistemas de Partidos", op. cit., p. 33

<sup>78</sup>Instituto Interamericano de Derechos Humanos, op. cit., p. 1184.

<sup>79</sup>Sartori, Giovanni, "Partidos y Sistemas de Partidos", op. cit., p. 37.

general. Por el contrario, hay una multiplicidad en su esencia y en sus manifestaciones; es divisible en partes y debe ser dividido..."<sup>80</sup>

En tal sentido, el pluralismo combate la concentración de todo el poder en el Estado; instaure una sociedad articulada en grupos que estén al mismo tiempo bajo él y sobre los individuos, y en cuanto tales constituyan una garantía contra su ejercicio pero también contra su fragmentación.

El proceso pluralista también implica la existencia de un consenso a nivel comunitario y gubernamental, respecto de los aspectos fundamentales del mismo proyecto democrático. Los partidos políticos deben ponerse de acuerdo sobre las reglas que han de regir la competencia entre ellos; también deben compartir un sistema de valores e ideas que hacen perdurar al tipo de régimen político deseado y a los intereses nacionales. Para que coexistan debe imperar una comunidad política unificada que les permita ser una subdivisión compatible con la unidad.

Esto último queda corroborado con el concepto de grupo de Arthur F. Bentley, según el cual los individuos se asocian en grupos para conseguir sus intereses, los cuales se contraponen sin producir conflictos destructivos de la sociedad en su conjunto, siempre que no se alteren las reglas del juego.<sup>81</sup>

En resumen, el pluralismo desde el punto de vista del poder, implica la pervivencia de varios grupos espontáneos y voluntarios que se disputan el ejercicio de poder a fin de hacer efectivos sus intereses.

### **1.7.3 ALGUNOS FACTORES QUE INCIDIERON EN SU EVOLUCIÓN: TRANSFORMACIÓN INSTITUCIONAL, PROCESO MODERNIZADOR Y CAMBIOS EN LAS CONCEPCIONES TEÓRICAS**

Si bien la asimilación teórica del partido responde a la profundización del pluralismo político, su praxis evolutiva se vio afectada por diversos fenómenos. Ciertamente el partido moderno surge a raíz de la transformación que experimentan instituciones parlamentarias y electorales, como consecuencia de cambios económicos y sociales; como entidad se expande en el marco de la institucionalización democrática, de la modernización del Estado y como ya se analizó, de un cambio sustancial en las concepciones teóricas.

Según Klaus Von Beyme existen tres enfoques que explican el surgimiento de los partidos políticos:

1. "El de las teorías institucionales, en las que los partidos derivan tanto del desarrollo de los sistemas parlamentarios como de los electorales;
2. El de las teorías sobre situaciones históricas de crisis, que operan con el nacimiento de Estados o el hundimiento de sistemas constitucionales;

---

<sup>80</sup> Kung Chuan Hsiao, "Political Pluralism: a study in contemporary political society", Londres, Kegan Paul, 1927, citado por Bobbio, Norberto et. al., op. cit., p. 1184.

<sup>81</sup> Ibidem, p.1188.

3. El de las teorías de la modernización, que analizan menos los factores políticos que los fundamentos sociales y económicos del surgimiento de los partidos.<sup>82</sup>

En el primer caso se circunscriben autores como Sartori o Duverger, quienes ubican las transformaciones electorales parlamentarias como referentes del advenimiento de los partidos modernos; pese a esto, según Von Beyme el proceso parlamentario y el proceso electoral no llegaron a concurrir; afirma que la parlamentarización y el sufragio universal no coincidieron en la mayoría de los países y señala como ejemplo el caso de los grupos liberales que ayudaron al establecimiento del gobierno parlamentario pero que estaban en contra del sufragio universal (Gran Bretaña, Bélgica, Dinamarca, Italia, Noruega), mientras que los sistemas relativamente autoritarios sin gobierno parlamentario, introdujeron (Alemania) o mantuvieron (Francia) por razones demagógicas el sufragio universal.

En todo caso "...las ampliaciones del derecho de sufragio facilitaron el crecimiento de algunos partidos que, como grupos de protesta contra el sistema, surgían fuera de los parlamentos..."<sup>83</sup>, pero no pueden explicar de modo exhaustivo su surgimiento.

En cuanto al enfoque histórico, refleja básicamente el interés por parte de los tratadistas de analizar los periodos de transformación política en cada país.

Finalmente, el tercer enfoque destaca las teorías de modernización caracterizadas por la extensión del derecho de sufragio, los efectos secularizadores e integradores del sistema educativo y el desarrollo de la urbanización, los cuales han sido considerados como importantes en el surgimiento partidista.<sup>84</sup>

Según Joseph La Palombara, el partido es al mismo tiempo efecto y condición del empuje hacia la modernización, lo cual supone resueltas ciertas cuestiones previas, como las económicas, el paso de la economía de subsistencia a la de mercados; sociales como el comienzo de la alfabetización, medios de información y de transporte, comienzo de homogeneidad social, principalmente mediante la urbanización; por último, culturales y políticos: un poder central, una cierta voluntad y capacidad de realizarse<sup>85</sup>, con lo cual coinciden Bobbio, Matteucci y Pasquino.

No obstante, los autores argumentan que la implementación del sufragio universal detonó la expansión organizativa del partido: "...el fenómeno del partido se consolida cuando, como consecuencia, entre otros factores, de la extensión del sufragio, deben hacerse estables las organizaciones electorales de apoyo a los candidatos y permanentes sus relaciones ideológicas parlamentarias..."<sup>86</sup>, por lo que para los partidos, hay un antes y un después del sufragio.

---

<sup>82</sup>Klaus Von Beyme, op. cit., p. 19.

<sup>83</sup>Idem.

<sup>84</sup>Nohlen, Dieter, op. cit., pp. 28-34.

<sup>85</sup>Charlot, Jean, op. cit., p. 13.

<sup>86</sup>Diccionario Jurídico Espasa, Madrid, 1993, p. 725.

### 1.7.4 ANTECEDENTES PARLAMENTARIOS Y ELECTORALES

Previo a la existencia partidista, el gobierno solamente respondía ante las cámaras y nunca ante la sociedad. Después de la ampliación del sufragio, en forma paulatina se conformó un gobierno responsable ante el pueblo, es decir, un gobierno de partidos.<sup>87</sup>

Lo que sucedía era que "...la expresión nacional, se encontraba en el parlamento, puesto que era la fracción parlamentaria del partido la que tenía el deber de preparar los programas electorales y elegir a su vez los líderes del partido. El poder del partido era el de la fracción parlamentaria...los diputados tenían un mandato absolutamente libre: de su acción política no eran responsables ni frente a la organización que había contribuido a su elección ni frente a los electores sino, como entonces se afirmaba, ellos eran responsables "sólo frente a la propia conciencia..."<sup>88</sup>

Históricamente ambos prototipos partidistas existieron sucesivamente. Fueron los ingleses quienes empezaron a practicar el gobierno por partidos, en cual los ministros eran responsables ante el pueblo en el siglo XVIII. En la primera mitad del siglo XIX, en Europa y en Estado Unidos, se afirmó el poder de la clase burguesa y, desde un punto de vista político, se difundieron las instituciones parlamentarias y se libra la batalla política por su constitución.<sup>89</sup> Lo que se conocía antes de la aparición del partido político moderno era el concebido por Burke, "...el partido aristocrático y no democrático, adversario de la representación y que constituía un control para el pueblo..."<sup>90</sup>

El paso del partido parlamentario aristocrático de grupo interno al partido electoral de grupo externo y orientado democráticamente, se da de forma gradual. El gobierno responsable ante las cámaras se vuelve responsable ante el pueblo y, por tanto, en un gobierno que responde y es atento e influido por la voz del pueblo teniendo como antecedente directo la ampliación del sufragio universal.<sup>91</sup>

De acuerdo con Sartori dicho proceso se lee como sigue:

Gobierno responsable	Partido parlamentario (orientado hacia dentro)
Primera obtención del derecho de voto	Partido electoral
Gobierno que responde	
Gobierno por partidos	Solidificación de los partidos
	Sistemas de partidos
Derecho general de voto	Partido de masas (orientado hacia fuera)

<sup>87</sup>Sartori, Giovanni, "Partidos y Sistemas de partidos", op. cit., pp. 42-51.

<sup>88</sup>Bobbio, Norberto et. al., op. cit., p. 1154.

<sup>89</sup>Ibidem., p. 1153.

<sup>90</sup>Sartori, Giovanni, "Partidos y sistemas de partidos", op. cit., p. 44.

<sup>91</sup>Martínez Sospedra, Manuel, op. cit., p. 17.

En tal sentido, el cambio partidista se produce en el momento en que el sufragio obliga a los miembros del parlamento, al partido aristocrático, a dejar de ser un grupo orientado internamente e integrarse a las elecciones como partido electoral, y a buscar votos.<sup>92</sup>

Las elecciones retrotraen a los partidos, los solidifica y ya no sólo los une por principios, sino también por ventajas electorales; acercan al gobierno responsable al gobierno por partidos, pues "...no existe razón que obligue a la gobernación por los partidos hasta que los partidos tengan que devolver lo que se les dió en elecciones..."<sup>93</sup>

Por su parte, Duverger también liga el nacimiento partidista al de los grupos parlamentarios y los comités electorales. Según esto; en el momento en que nacen los partidos modernos, existen ya protopartidos y sobre todo una tradición parlamentaria que los nuevos quieren renovar o combatir.

No hay duda de que el desarrollo de los partidos está determinado por la democracia, la extensión del sufragio popular y las prerrogativas parlamentarias; que cuanto más se extiende y se multiplica el derecho al voto, más necesario se hace organizar a los electores a través de comités capaces de dar a conocer a los candidatos y canalizar los sufragios en su dirección.<sup>94</sup>

Así, resulta identificable una similitud teórica entre Sartori y Duverger, cuando para éste último la génesis general del partido es simple: "...creación de grupos parlamentarios, en primer lugar; en segundo lugar, aparición de comités electorales y, finalmente, establecimiento de una relación permanente entre estos dos elementos..."<sup>95</sup> y de cuya coordinación permanente se edifica el verdadero partido.

De acuerdo con lo anterior, el grupo parlamentario es el que desempeña el papel esencial en esta última fase, pues cohesiona la actividad de los diputados que se esfuerzan por estrechar lazos con su comité electoral, por lo que las relaciones pasan, del plano personal al institucional: nace el partido y se preocupa por crear comités electorales que realicen una actividad prolífica a favor de los partidos.

Otro factor que contribuye al nacimiento de comités radica en que "...en un principio los ciudadanos con derecho a sufragar votan por las mismas élites tradicionales y sólo posteriormente se conforman los primeros comités electorales al ligarse con la extensión del sufragio universal, la cual hace necesaria la organización de los nuevos comités electorales, pero además existen casos en los que el comité electoral tiende a ser una iniciativa de la izquierda porque busca dar a conocer nuevas élites capaces de competir..."<sup>96</sup>

---

<sup>92</sup>Sartori, Giovanni, "Partidos y sistemas de partidos", op. cit., p. 46

<sup>93</sup>Ibidem, p. 48.

<sup>94</sup>Duverger, Maurice, op. cit., pp. 15-16.

<sup>95</sup>Ibidem.

<sup>96</sup>Ibidem., pp. 18-19.

Así, en virtud de lo anterior, no queda duda acerca de lo que Duverger afirmó en sus tiempos: "...la realidad social que hoy definimos como partido... constituye un fenómeno específico de la política contemporánea...".<sup>97</sup>

## 1.8 FUNCIONES

Diversos autores se han ocupado en redefinir el sentido histórico, político y social de los partidos. La aparición de su financiamiento público ha venido a constituir una fuente de deslegitimación ante la sociedad.

Por principio de cuentas, tales instituciones cuentan con una naturaleza canalizadora, expresiva, selectiva y consensual de intereses de grupos sociales diversos; ocupan un espacio intermedio entre Estado y sociedad. Según Giovanni Sartori, los partidos son conductos de expresión, medios de representación en el sentido de que son instrumentos para representar al pueblo al expresar sus exigencias en base al proceso de democratización política, es decir, en la transición de gobierno responsable a gobierno que responde y en la fase de partido parlamentario a electoral.

Así, "...la mejor forma de concebir a los partidos es como medios de comunicación...dan algo, transmiten exigencias respaldadas por una presión..."<sup>98</sup>, amparan las exigencias a las que se sienten obligados a responder; no sólo expresan, también canalizan, y más aún, "...como decía Neumann...organizan la caótica voluntad pública, agregan, seleccionan, desvían y deforman más que expresar y reflejar la opinión pública, configuran y manipulan la opinión... la forman...".<sup>99</sup>

Otra significativa función se basa en la capacidad de generar consensos; como mencioné líneas arriba, la eficiencia de la función partidista está en relación con la mediación entre sociedad y Estado, es decir, depende de su capacidad efectiva de organizar el asentimiento a su alrededor.<sup>100</sup>

En términos generales, la actividad partidaria se dirige a la configuración de la opinión pública y a la ampliación de la participación política, en relación directa con grado de organización, pues transmiten lo que la literatura sociológica y política llama la demanda política de la sociedad; a través de los partidos las masas participan en el proceso de formación de las decisiones políticas.

De ahí que Bobbio señale que, "...en términos generales, puede decirse que el nacimiento y el desarrollo de los partidos está vinculado al problema de la participación, es decir, al progresivo aumento de la demanda de participar en el proceso de formación de las decisiones políticas por parte de clases y estratos diversos de la sociedad...".<sup>101</sup>

---

<sup>97</sup>Ibidem., p. 17.

<sup>98</sup>Sartori, Giovanni, "Partidos y sistemas de partidos", op. cit., p. 56-57.

<sup>99</sup>Neumann, Sigmund, (comp.), "Modern Political Parties", The University of Chicago Press, 1956, p. 397, citado por Sartori, Giovanni, "Partidos y sistemas de partidos", op. cit.

<sup>100</sup>Cerroni, Umberto, "Política", op. cit., p. 104.

<sup>101</sup>Bobbio, Norberto, et al., op. cit., p. 1158.

En tal proceso se identifican dos funciones: a) la transmisión de demanda política; actividad a la que pertenecen todas las decisiones partidistas en consideración de las exigencias y necesidades expresas de la población; b) la participación en el proceso político, al que pertenecen actos como la organización de las elecciones, el nombramiento del personal político, la competencia electoral.

A través de ambas funciones, el partido se constituye como sujeto de acción política en la búsqueda por la conquista del poder, es decir, una es su función enfocada a la transmisión de la demanda política, dentro de la cual se incluiría la conformación de la opinión pública, y otra la referente a la participación en el proceso político. Lo que trasciende en tal sentido, es "...la forma mediante la cual los partidos ejercen esas dos funciones, la preferencia dada a una o a otra es lo que hace la diferencia empírica entre los mismos partidos."<sup>102</sup>

Lo que necesita el partido para llevar a cabo lo antes señalado, es contar "...con un aparato organizativo capaz de organizar fuerzas y con un programa capaz de determinar los puntos esenciales de todos los grandes problemas de la sociedad y del estado...".<sup>103</sup> Pues la mejor manera de generar el consenso, la acertada mediación y organización en torno de los grandes problemas sociales, radica en que el partido cuente con una organización eficiente y sólida. Lo que genera el establecimiento del sufragio, es la entrada de masas en la política y, con ello, la necesidad ineludible de canalizar sus demandas y cuando se llega a eso es porque el sistema de partidos está estructurado.<sup>104</sup>

La estructura organizativa de los partidos se ve trastocada a raíz del tránsito de grupos de notables a masas, cuya aparición convirtió en crucial el problema de sus funciones, sobre todo por el criterio numérico porque "...con frecuencia organizan millones de personas, que pueden expresar demandas diferentes, de tipo sectorial como de tipo general, entre ellas homogéneas o contrastantes, y que prevén complicados procedimientos para el nombramiento y el control de los sujetos que en el sistema político actúan en nombre y por cuenta de estos centenares de miles o millones de personas."<sup>105</sup> Esto último amplía el paradigma que rodea a la función partidista más importante y que es la de la transmisión de la demanda de intereses mediante la participación política.

La principal función asumida por los partidos en un sistema político, se encuentra determinada "...cuando el nivel de participación es elevado y el compromiso político de los ciudadanos intenso, la delegación y el control sobre ella serán aproximados y específicos, así como los partidos serán llevados a transmitir una demanda política que tenga en cuenta las exigencias y necesidades más generales de los propios miembros y simpatizantes. Por el contrario, un bajo nivel de participación y una situación de falta de movilización hacen menos controlable la delegación, favorecen una cristalización de las estructuras políticas permitiendo que éstas funcionen como filtro de demandas

---

<sup>102</sup>Ibidem., p. 1159.

<sup>103</sup>Cerroni, Umberto, "Política", op. cit., p. 104.

<sup>104</sup>Sartori, Giovanni, "Partidos y sistemas de partidos", op. cit., p.63.

<sup>105</sup>Bobbio, Norberto, et. al., op. cit. p. 1158.

particularistas y sectoriales. En resumen, la posibilidad de que los partidos sean instrumentos de democracia está ligado al control directo y a la participación de las masas...".<sup>106</sup>

Lo cierto es que la determinación de las funciones de los partidos es un problema menos controvertido que el de su definición. En realidad todos los partidos pueden realizar las mismas funciones; las diferencias son básicamente de matiz o de acento en la mayor importancia atribuida a las mismas y en otros casos esas discrepancias proceden tanto de presupuestos teóricos como pragmáticos.<sup>107</sup> Así por ejemplo, Jean Chartot considera como actividades esenciales del partido, tanto a la ideológica como a la organizacional.<sup>108</sup>

Por su parte, Klaus Von Beyme, sostiene que en la práctica y en la teoría los partidos asumen y deben asumir: a) la función de búsqueda de objetivos (ideología y programas); b) la función de articulación y agregación de intereses sociales y c) la función de reclutamiento de elites y de formación de gobiernos.

Para Manuel Martínez Sospedra la función de los partidos consiste en la postulación de proyectos políticos de carácter global; la agregación y jerarquización de intereses; la conversión de las demandas en alternativas de política general; desempeñar una función de comunicación y de orientación de los órganos políticos de poder; fungir como instituciones mediadoras entre la sociedad civil y el Estado que faciliten el acceso de los ciudadanos al sistema de gobierno; constituir un instrumento de socialización política y, en su caso de movilización de los ciudadanos; ejercer la función electoral, operando como formadores de opinión pública y como mecanismos de selección de personal político y de candidatos a las elecciones.<sup>109</sup>

Finalmente Mario Fernández Baeza señala también como funciones partidistas las siguientes: a) respecto a la sociedad, los partidos articulan sus demandas a través del proceso electoral; b) en cuanto al poder, los partidos proponen programas y políticas para formar el gobierno, también a través de elecciones, pues monopolizan la voluntad política de la nación.<sup>110</sup>

### 1.8.1 IMPORTANCIA DE LA FUNCIÓN ELECTORAL

Las actividades electorales que llevan a cabo los partidos, no constituyen un fin en sí mismas, sino que representan el medio a través del cual cumplimentan sus objetivos. Dicha finalidad debe asumirse de manera restringida, en el sentido de que si bien es una acción partidista importante no es exclusiva; los partidos surgieron más allá de la celebración de elecciones y aunque éstas sean trascendentes, es hacia sus funciones originales a las cuales deben dirigirse los partidos.

---

<sup>106</sup>Ibidem., p. 1160.

<sup>107</sup>Martínez Sospedra, Manuel, op. cit., p. 24.

<sup>108</sup>Chartot, Jean, op. cit., p. 45.

<sup>109</sup>Martínez Sospedra, Manuel, op. cit., pp. 24-26.

<sup>110</sup>Instituto Interamericano de Derechos Humanos, op. cit., pp. 529-530.

Lo que distingue a los partidos de los grupos de interés, es la existencia de la competencia electoral a la que se someten en la búsqueda por la conquista del poder. Por lo que si bien el "...partido político nace como una consecuencia necesaria de las instituciones representativas y de las elecciones con un cuerpo electoral amplio, estando su desarrollo, en las etapas iniciales estrechamente ligado a la progresiva ampliación del sufragio y en torno a las elecciones y su organización, no es esa su razón de ser. Los partidos sirven para hacer elecciones, pero no nacen para hacerlas...".<sup>111</sup>

## 1.9 SISTEMAS ELECTORALES

Los sistemas electorales se encuentran al servicio de la democracia representativa y configuran una variable importante para la celebración de elecciones competitivas. Los sistemas electorales constituyen mecanismos que tienen por objeto primordial la más exacta y justa conversión de los votos de los ciudadanos en escaños políticos; influyen directamente en el grado representativo de cualquier democracia y su trascendencia radica en que perfilan el resultado electoral, pudiendo modificar la voluntad del pueblo vertida a través del sufragio.

### 1.9.1 CONCEPTO

Generalmente la definición de sistema electoral es limitada, pues suelen ser reducidos a meras técnicas de conversión de votos en escaños. Son referidos como fórmulas electorales, mayoritarias y de representación proporcional.

Lo cierto es que tales sistemas implican un conjunto de elementos, entre los cuales destaca la fórmula, es decir, hablamos de sistemas de mayorías o proporcionales, cuando en propiedad deberíamos referirnos a sistemas de fórmula mayoritaria o de fórmula proporcional.<sup>112</sup> No obstante, los autores coinciden en asumir la fórmula electoral como distintivo del sistema, en virtud de que se considera que el elemento principal de las normas de un sistema lo constituye la fórmula electoral, entendiéndose por ésta, el procedimiento de cálculo matemático que traduce los deseos de los electores en una distribución de los escaños parlamentarios disputados por los diversos candidatos de los partidos contendientes.<sup>113</sup>

En sentido amplio, el sistema electoral es "...el conjunto de normas, instituciones y prácticas que configuran los procesos electorales de una sociedad dada...",<sup>114</sup> o según Cotteret y Eméri: "...el conjunto de procedimientos, actos jurídicos y materiales, que conducen principalmente a la designación de los gobernantes por los gobernados...".<sup>115</sup>

---

<sup>111</sup>Martínez Sospedra, Manuel, op. cit., p. 17-18.

<sup>112</sup>Carreras, Francesc De y Vallés, Joseph M., op. cit., p. 62.

<sup>113</sup>Idem.

<sup>114</sup>Idem., p. 99.

<sup>115</sup>Cotteret, Jean Marie y Eméri, Claude, "Los sistemas electorales", Olkos-tau Ediciones, España, 1973, p. 15.

Así, desde el punto de vista técnico, se debe entender a los sistemas electorales como "...el modo según el cual el elector manifiesta por medio del voto, el partido o candidato de su preferencia, y según el cual esos votos se convierten en escaños...".<sup>116</sup>

## 1.10 SISTEMAS DE PARTIDOS

Invariablemente el comportamiento de cada partido político de cualquier nación incide en el resto de los partidos que pertenecen al mismo sistema político.

De acuerdo con las investigaciones que han realizado autores como Sartori, o Duverger, si bien existen supuestos en los que no necesariamente el comportamiento de un sólo partido resulta determinante para el resto de los partidos, sí existen los casos en que se observa una causal directa que redundan en la permanencia de un partido como tal. De ahí el origen de las diversas teorías acerca de la tipología de los partidos políticos en función de que la permanencia o retroceso de un partido político se determina a partir de las interacciones que guardan entre sí los partidos existentes.

### 1.10.1 CONCEPTO

En términos de Nohlen, los sistemas de partidos no son más que "...una composición estructural de la totalidad de los partidos políticos en un Estado...".<sup>117</sup> Para Sartori implican "...un sistema de interacciones que es resultado de la competencia entre partidos...".<sup>118</sup> en razón de que, si entre los partidos políticos no se da una relación abierta y verdadera, no se puede hablar de que en un Estado exista un sistema partidista.

Sus elementos se distinguen por: a) el número de partidos, b) su tamaño, c) la distancia ideológica, d) sus pautas interactivas, e) su relación con la sociedad o con grupos sociales, y f) su actitud frente al sistema político.<sup>119</sup>

En este orden de ideas, la importancia política de los partidos, depende del sistema de partidos porque la trascendencia de ellos no resulta de su existencia o de su tamaño relativo, sino de la función que estos tengan en el interior de un sistema concreto para la formación de coaliciones o de mayorías.<sup>120</sup>

## 1.11 INFLUENCIA DE LOS SISTEMAS ELECTORALES EN LA COMPETENCIA PARTIDISTA

De acuerdo con Jean Marie Cotteret y Claude Emèri, debe tenerse claro que la elección no tiene como única función la representación de los ciudadanos, sino que debe facilitar la relación de poder

---

<sup>116</sup>Nohlen, Dieter, "Sistemas electorales y partidos políticos", op. cit., p. 35. Nohlen, Dieter, "Sistemas electorales del mundo", Centro de Estudios Constitucionales, Artes Gráficas, Madrid, 1981, p. 56.

<sup>117</sup>Nohlen, Dieter, "Sistemas electorales y partidos políticos", op. cit., p. 42.

<sup>118</sup>Sartori, "Partidos y sistemas de partidos", op. cit., p. 67.

<sup>119</sup>Instituto Interamericano de Derechos Humanos, op. cit. pp. 631- 635.

<sup>120</sup>Nohlen, Dieter, "Sistemas electorales y partidos políticos", op. cit., p. 42-43.

entre gobernantes y gobernados, permitir la comunicación entre los autores de la decisión política y aquéllos a los que se aplica; en un primer plano, la pregunta ya no es sólo si la alternativa ofrecida al elector es verdaderamente pluralista, sino el grado de libertad de la respuesta de los gobernados al llamamiento de los gobernantes.<sup>121</sup>

Lo anterior engloba una concepción competitiva en tanto que "...la elección sólo es significativa cuando es libre y sincera, libre porque el elector ha estado en condiciones de expresar su elección sin coacciones...sincera (porque) los resultados se ajustan a la elección de los votantes...los sistemas electorales garantizan la libertad y la sinceridad del voto...(constituyen) las técnicas y los procedimientos. La libertad implica que el voto esté exento de presiones 1. físicas, 2. morales, 3. financieras..."<sup>122</sup>

Los sistemas electorales facilitan la participación individual en el proceso de distribución del poder estatal; relacionan cuantitativamente al conjunto de electores con las autoridades elegidas mediante el voto popular e invisten de poder de autoridad a los elegidos haciendo efectiva la participación de los partidos políticos.<sup>123</sup>

A su vez, la competencia partidista se cifra en aspectos técnicos que estructuran al sistema electoral, tales como: la subdivisión del territorio nacional en circunscripciones electorales; la forma de la candidatura, individual o distintas formas de lista; el procedimiento de votación, si el elector puede, entregar uno o varios votos computados; la fórmula electoral o regla decisoria de mayoría o proporcionalidad, el ámbito de adjudicación de los escaños, en una circunscripción, un grupo de circunscripciones o en el territorio nacional; el método de cómputo, por ejemplo, el método d'Hondt o de cifra repartidora; la barrera legal o umbral mínimo inicial; los procedimientos de votación, las reglas para la atribución de escaños; el exceso de escaños y los votos restantes.<sup>124</sup>

En este sentido, se explica el que los sistemas políticos estén en el origen de los sistemas electorales, porque moldean a su gusto a estos últimos, pues los sistemas de partidos son la parte receptora en el debate.

El sistema electoral es la regla de juego y actúa sobre los partidos multiplicando o restringiendo su número, fortaleciendo o no su estructura. Los sistemas de partidos juegan un papel fundamental en la organización y expresión del poder. Cuando este se politiza en la sociedad se desarrolla una competencia entre los partidos. Las sociedades desarrolladas contemporáneas se apoyan sobre los sistemas de partidos y las relaciones entre los partidos. El sistema político depende del sistema electoral, porque éste participa en la designación de los actores.

---

<sup>121</sup>Cotteret, Jean Marie y Emèri, Claude, op. cit., p. 12-13.

<sup>122</sup>Ibidem., p. 50-54.

<sup>123</sup>Fayt, Carlos S., op. cit., p. 45.

<sup>124</sup>Instituto Interamericano de Derechos Humanos, op. cit., p. 636.; Lijphart, Arend, op. cit., p. 66.

El sistema electoral condiciona un sistema pluralista, la presencia o ausencia de una mayoría de gobierno, el juego de los partidos de oposición...debe tomarse en cuenta cada época, país y realidades sociales.<sup>125</sup>

Por otra parte, los efectos de los sistemas electorales se han venido estudiando desde hace más de 50 años y, sin embargo, la conclusión por parte de los tratadistas ha consistido en el reconocimiento de la existencia de una relación causa efecto entre ambos, sin que se hayan podido lograr generalizaciones al respecto.

Lo claro del asunto es que la existencia y permanencia de los partidos políticos no depende exclusivamente de la voluntad del cuerpo electoral, sino de la manera en que la técnica electoral se estructura en rededor de ellos y la forma en que llegan a significar una verdadera y más justa competencia electoral entre partidos.

De ahí que el estudio de los sistemas electorales plantee al menos dos problemas:

1. En el plano técnico: encontrar las fórmulas que hagan perfectas la representación de los gobernados en el seno de los órganos del Estado y que los asimilen a los gobernantes; 2. En el plano político: el ejercicio del poder y la legitimidad de los sistemas electorales.

Lo anterior corrobora el hecho de que la democracia moderna sea electoral y representativa a la vez, pero a final de cuentas los sistemas electorales se encuentran al servicio de la democracia representativa, responden a un objetivo superior, que es el de crear representantes legítimos y para ello deben velar por la igualdad y por la libertad.

“La elección engendra partidos, es un factor importante en el nacimiento y desarrollo de las estructuras partidistas. Al ampliarse bruscamente el sufragio, surgió la necesidad de crear comités de patrocinio, preparar campañas y canalizar la confianza de los electores. La democracia destruyó el gobierno aristocrático, con la elección se toman en cuenta efectivamente diferentes clases sociales...”<sup>126</sup>

Cotteret y Emeri no niegan el grado de influencia política a la que se ven sometidos los sistemas, al señalar que no están en momento alguno exentos de la manipulación política, pues constituyen un elemento entre muchos del sistema político global.

El sistema electoral "...asegura una rotación, una renovación de las élites más o menos rápida en las sociedades desarrolladas, dando estabilidad a las instituciones políticas...una ley electoral tiene como primer objetivo permitir a los elegidos representar a los electores...el sufragio universal sería un concepto inútil sin los sistemas electorales..."<sup>127</sup>

---

<sup>125</sup>Nohlen, Dieter, "Sistemas electorales del mundo", op. cit., pp. 135-139.

<sup>126</sup>Cotteret, Jean Marie y Eméri, Claude, op. cit., p. 113-115.

<sup>127</sup> Ibidem., p. 117-120.

Para Nohlen la relación existente entre los sistemas electorales y los sistemas de partidos constituye "...una variable potencialmente influyente...de entre varias de similar o diversa índole (político-cultural, histórica, económica, social), las que influyen en la política, más específicamente en la representación política y en la conformación de los sistemas de partidos...El efecto directo de los sistemas electorales reside en que dan forma a las preferencias políticas en el acto eleccionario y producen el resultado electoral en forma de adjudicar puestos legislativos o ejecutivos..."<sup>128</sup>

Si bien "...el objetivo de representación tipo mayoritario (de pluralidad) es la formación de mayorías. Fomentándose la desproporcionalidad de votos y escaños se persigue o se logra la formación de una mayoría de partidos o una coalición de partidos. El objetivo de la representación proporcional es establecer una relación de proporcionalidad entre votos y escaños, y en su forma estricta, procurar que el electorado sea fielmente reflejado en el Parlamento..."<sup>129</sup> Los partidos políticos deben representar por un lado, verdaderas opciones para los electores en el momento de la votación y, por el otro, las preferencias de los electores se deben traducir fielmente en cargos públicos.

El significado de los sistemas electorales no se restringe a la relación entre votos y escaños, y al efecto reductivo o no reductivo, que se produce en el momento de votar, sino en aspectos que se resumen en la cuestión de la fragmentación de los sistemas de partidos y de la capacidad de éste de formar mayorías en el parlamento.

Los sistemas electorales inciden en la polarización ideológica y política a nivel del electorado y a nivel del sistema de partidos políticos; en la estructuración interna de los partidos políticos estructuración y su relación con el electorado, el tipo de competencia política, las características de las campañas electorales y la legitimidad del sistema de partidos en la percepción del ciudadano elector y en el grado de su compromiso con el sistema política establecido.

---

<sup>128</sup> Instituto Interamericano de Derechos Humanos, op. cit., p. 637.

<sup>129</sup> *Ibidem.*, p. 639.

## CAPÍTULO 2

### EL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

#### 2.1 PLANTEAMIENTO DEL TEMA

La explicación del capítulo anterior acerca de los partidos políticos, justifica la importancia que han adquirido para las sociedades modernas. Basta con tener presente el que influyen en la realización de los procesos electorales y en la integración de la representación política, ya sea en el gobierno o en el parlamento, así como en la conformación de la opinión pública, para entender su trascendencia democrática.

Aunado a lo anterior, el tema de su financiamiento "...está directamente asociado a la concepción de la democracia deseada en las sociedades...y toca temas profundos de la filosofía política...".<sup>130</sup>

En términos generales, la aparición de una regulación específica de las prerrogativas a favor de los partidos, respondió a una serie de factores, entre los cuales destacan aspectos económicos, la cuestión de la democracia, la consolidación de la institucionalidad partidaria y el tema de la gobernabilidad.<sup>131</sup> No obstante, el interés por reglamentar dicho fenómeno se ha centrado fundamentalmente en la competencia política y en el fortalecimiento de la institucionalidad partidaria.

De hecho, la distinción entre los demás grupos políticos y los partidos se estableció de tal forma, que la competencia política a la que éstos se ven sometidos, llegó a ser concebida no sólo desde un punto de vista político sino también financiero.

Pues como bien señala Ramón Cotarelo, los partidos políticos se diferencian de otros movimientos políticos "...debido a un impedimento de carácter estructural común a todos ellos: en ninguno de los casos mencionados está claro que la organización política que servía de soporte pudiera tolerar la competencia de los partidos con el fin de alcanzar el poder político...".<sup>132</sup>

Los partidos, como se ha analizado, se ven sometidos a un conjunto de elementos y situaciones que determinan su permanencia en la lucha por el poder; presiones técnicas, sociales, políticas y, hoy como nunca, financieras; de ahí deriva la existencia de su financiamiento público.

Es real el que su manutención pública constituye un producto emanado de un proceso histórico político de permeabilidad democrática e institucionalización partidista.

<sup>130</sup> Alcoer, Jorge (comp.), "Dinero y partidos", Nuevo Horizonte Editores, México, 1993, p. 17.

<sup>131</sup> *Ibidem.*, p. 18.

<sup>132</sup> García Cotarelo, Ramón, et. al., *op. cit.*, p. 131.

## 2.2 FINANCIAMIENTO PARTIDISTA

### 2.2.1 CONCEPTO

La definición de financiamiento partidista debe considerar, en primer lugar, lo que se entiende por partido político, en segundo lugar, cuáles son sus funciones atribuidas, y la importancia que adquieren en cada país y, por ende, la que les es asignada con su constitucionalización.

Genéricamente se señala que el financiamiento es el "...proceso por medio del cual se canalizan recursos económicos o bienes y servicios hacia los partidos políticos, para posibilitarles el cumplimiento de los altos fines reservados en las sociedades contemporáneas, dentro de un Estado de Derecho..."<sup>133</sup>

Son distintos los tipos de recursos que se les entregan a los partidos, ya sea dinero directamente, o bienes y servicios indirectamente. Al mismo tiempo, las funciones que se les asignan en cada país determinan los rubros a financiar; básicamente dichas entidades políticas son costeadas para cumplir con sus funciones electorales y cubrir gastos de campañas, o no electorales.

### 2.2.2 CLASES

El origen de los recursos de los partidos puede ser público y/o privado. "El problema del financiamiento privado y público de la actividad política tiende a convertirse en uno de los ejes fundamentales de la discusión actual en torno a la función de los partidos políticos en una sociedad democrática..."<sup>134</sup>

Así por ejemplo, respecto de la igualdad de oportunidades interpartidista, "...el primero ha servido de base a la idea de subsidio público, al tiempo que el segundo ha fundamentado el incremento en el nivel de control público de las organizaciones partidarias y, consecuentemente, exigencias crecientes en materia de transparencia, control efectivo y publicidad..."<sup>135</sup>

Actualmente se aprecia el ascenso de sistemas de financiamientos mixtos, es decir, comprendidos de recursos públicos y privados, no obstante, la existencia de dicho modelo no ha podido eliminar las discusiones en torno a las ventajas y desventajas de cada tipo en lo individual.

De ahí radica la importancia de analizar en forma separada la concepción y las conveniencias e inconveniencias de las prerrogativas públicas y privadas a fin de, sustentar su utilidad para la consolidación de los partidos como organizaciones democráticas.

---

<sup>133</sup> Berlín Valenzuela, Francisco, voz "Financiamiento de Partidos Políticos", en Instituto Interamericano de Derechos Humanos, op. cit., p. 203.

<sup>134</sup> Zuleta Puceiro, Enrique, "El financiamiento de la actividad partidaria en un contexto de transformaciones estructurales", El Príncipe, Revista de Ciencia Política, año III, no. 5/6, septiembre-diciembre, Argentina, 1996, p. 102.

<sup>135</sup> Idem.

FORMAS DE FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS		
MIXTO	18 Países	Argentina, Chile, Costa Rica, Colombia, Bolivia, Brasil, Ecuador, El Salvador, España, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.
SOLO PRIVADO	1 País	República Dominicana <sup>136</sup>

## 2.3 FINANCIAMIENTO PÚBLICO

### 2.3.1 CONCEPTO

Como conjunto de bienes en dinero o en especie y servicios que otorga el Estado a los partidos políticos, el financiamiento público es, por un lado, netamente económico y recibe el nombre genérico de financiamiento público directo; por el otro, consiste en la prestación indirecta de servicios o bienes y es denominado financiamiento público indirecto.

El financiamiento público se puede definir como "...el que realiza el Estado con cargo a los fondos públicos por considerar que estos organismos son en la actualidad elementos indispensables para el buen funcionamiento de un régimen democrático por constituir éstos el puente entre la sociedad y el Estado, entre los ciudadanos y aquéllos que los representan en el gobierno. Persigue el propósito de asegurar aunque sea en forma mínima, los principios de igualdad, independencia y participación democrática de los partidos, en los cuales se apoya fundamentalmente esta forma de financiamiento público..."<sup>137</sup>

### 2.3.2 VENTAJAS Y DESVENTAJAS

Los efectos de este tipo de financiamiento se encuentran ligados a su desprestigio actual, pero también responden a una reestructuración organizativa individualizada. Si bien dicha modalidad "...es susceptible de ejercer influencia sobre el comportamiento de los partidos, no basta para explicar algunos fenómenos que, como el presente, son en buena medida consecuencia de la obsolescencia del partido de masas tradicional y del predominio de los partidos *catch all* en las democracias europeas..."<sup>138</sup> Las consecuencias del financiamiento público son las siguientes:

1. Hace que las organizaciones partidistas sean menos dependientes del apoyo de los donantes externos, sean simpatizantes o grupos de interés.
2. Reduce las incertidumbres del partido aumentando el grado de autonomía de la organización, así por ejemplo, "...hace a los partidos burgueses menos dependientes de las empresas y de las organizaciones patronales y profesionales, pero también surte el mismo

<sup>136</sup> Del Castillo, Pilar y Zovatto, Daniel, "La financiación de la política en Ibero América", Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Centro de asesoría y promoción electoral, Costa Rica, 1998, anexo II, pp. LIX-LXII.

<sup>137</sup> Instituto Interamericano de Derechos Humanos, op. cit. p. 312.

<sup>138</sup> Martínez Sospedra, Manuel, op. cit., p. 89.

efecto en las relaciones entre los partidos socialistas... respecto de las organizaciones sindicales...".<sup>139</sup>

3. Amplía el margen de maniobra que la cúpula del partido goza respecto de sus militantes porque autonomiza la dirección del partido respecto de los miembros al no depender de sus aportaciones para solventar los gastos.
4. Alienta la tendencia de la cúpula dirigente o de la coalición dominante, porque disminuye el incentivo para expandir la organización y el peso de los afiliados en el seno de la organización.
5. Favorece la tendencia a la oligarquización del partido, especialmente en los casos en lo que el financiamiento público se combina con un sistema electoral que da a la cúpula, el control absoluto de las listas electorales, lo cual se debe al incremento de la capacidad de autocontrol que ello supone para la organización misma.
6. Limita la influencia que los grandes poderes sociales pueden ejercer sobre el partido y, en particular, el imperio del poder del dinero sobre los partidos.
7. Hace menos asimétricas las relaciones entre los partidos, introduce mayor igualdad entre los que obtienen apoyos de dicha fuente y los que obtienen sus ingresos de otra manera.

A decir de Martínez Sospedra "...desde la perspectiva individualista, que es la liberal clásica, la financiación supone una alteración radical del estatuto del partido; con la financiación pública, el partido deja de poder ser considerado como una asociación privada, civil, como una agrupación de ciudadanos motivada por intereses, sentimientos y principios comunes, y pasa a ser otra cosa: una institución pública de base asociativa que, en su condición de tal, ejerce funciones y desempeña tareas públicas...desde una perspectiva neoliberal... la financiación pública es una muestra extrema del proceso de conversión de los partidos de entidades privadas en entidades públicas, de publicación de la sociedad civil, de la politización de la misma...".<sup>140</sup>

De ahí que, como sostiene Ramón Cotarelo, se tenga que tomar en cuenta una nueva concepción de partido político, dado que como tal ha sufrido transformaciones profundas que le impiden, como es evidente, ser analizado desde una perspectiva clásica. Plantea un argumento muy importante cuando inquiere que no se está preparado para adaptar la concepción clásica o típica de los partidos políticos a las circunstancias actuales; según dicho autor no se ha podido asimilar del todo el llamado fenómeno del fin de las ideologías y, por lo tanto, no se ha adaptado a la realidad actual todo aquello que son y pueden ser los partidos.<sup>141</sup>

También resulta interesante el análisis de Martínez Sospedra cuando señala que la cuestión no consiste en la creciente publicación de los partidos y si ello es reversible o no, sino en lo que esto implica, lo cual a su juicio constituye "...un indicador de que nos hallamos ante un fenómeno

---

<sup>139</sup> Ibidem., p. 90.

<sup>140</sup> Ibidem., p. 91.

<sup>141</sup> Cotarelo, Ramón, "Partidos políticos y democracia", en "Aspectos jurídicos del financiamiento de los partidos políticos", UNAM-IJ, México, 1993, p. 29.

fundamental: el de la adaptación progresiva de los partidos a una sociedad que ha podido ser calificada indistintamente como de "democracia de grupos" o como "neocorporativa"...".<sup>142</sup>

Las prerrogativas estatales abrieron la posibilidad de reducir la influencia de los poderes económicos privados o de las clases dominantes en la formación de la voluntad política, donativos o prácticas de dudosa legalidad y las asimetrías en la competencia política aumentando el control público de los partidos.

Así, "...para quienes sostienen la necesidad de ampliar los márgenes del financiamiento público, la democracia supone igualdad de oportunidades entre los actores de la competencia electoral, transparencia en cuanto a los intereses representados, independencia personal de quienes ostentan las diversas formas de mandato popular, información plena de las alternativas políticas en discusión, diálogo abierto en todos los niveles sociales y posibilidades de un acceso equitativo a los medios de comunicación. Todo ello implica la necesidad de recursos ingentes, sólo alcanzables por quienes logran convocar el apoyo de intereses creados de importancia.

Para esta concepción, el financiamiento público responde a la necesidad de preservar a la competencia política de las influencias y presiones de intereses creados garantizando así, al menos en el punto de partida, un nivel básico de igualdad de oportunidades...".<sup>143</sup>

La modalidad estatal también constituye un elemento de estabilidad partidista y permite la fiscalización de las finanzas partidarias. No obstante, si bien genera igualdad de oportunidades y transparencia en la información, según sus detractores, también provoca, a la larga, que se dé un distanciamiento con la sociedad. De ahí que se considere mejor justificada la existencia del financiamiento privado.

Se argumenta que aún cuando "...la financiación pública desarraiga el uso de la financiación ilegal; es injusta, pues supone que todos los ciudadanos financian no ya a los partidos a los que no apoyan, sino incluso a los que detestan; destruye la naturaleza del partido como asociación civil, y no permite de hecho una fiscalización efectiva, amén de favorecer las oligarquías partidarias...".<sup>144</sup>

Lo cierto es que la ayuda en dinero a los partidos, de naturaleza pública, no puede impedir las donaciones privadas, aún cuando existan desgravaciones u otras medidas fiscales cuando no se alcancen a cubrir los costos de sostenimiento de cada partido. Además, el financiamiento directo no es incompatible con la necesidad de poner límites a los ingresos privados y a los gastos de los partidos. Tampoco frena la regulación de responsabilidades jurídicas y la publicidad forzosa de los manejos económicos.

---

<sup>142</sup> Martínez Sospedra, Manuel, op. cit., p. 91.

<sup>143</sup> Zuleta Puceiro, Enrique, op. cit., p. 102-103.

<sup>144</sup> Martínez Sospedra, Manuel, op. cit., p. 82.

## 2.4 FINANCIAMIENTO PRIVADO

### 2.4.1 CONCEPTO

Esta modalidad de financiamiento es la más antigua y ha perdurado hasta nuestros días. Su aparición se vio ligada a la de los partidos, básicamente los de notables. "La relevancia de esta forma de financiación reside en que para el pensamiento político liberal los partidos tienen una justificación primordialmente privada, lo que hace que sus apoyos económicos deban provenir de ese ámbito..."<sup>145</sup>

Hoy en día, se considera que "...esta forma de financiamiento proviene de los miembros del propio partido y de los particulares, generalmente de los grupos empresariales y de los detentadores del poder económico..."<sup>146</sup> y sigue vigente por múltiples razones, entre ellas porque los ciudadanos pueden contribuir económicamente al partido de su preferencia o del cual forman parte y ello constituye un derecho de libertad fundamental.

El financiamiento se denomina privado en contraposición al público en virtud de su origen; proviene de militantes, simpatizantes y de productos financieros que el mismo partido genera.

PREVISIONES O DISPOSICIONES SOBRE FINANCIAMIENTO PRIVADO		
SI	15 Países	Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, España, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela
NO	4 Países	Chile; El Salvador; Guatemala y Panamá <sup>147</sup>

### 2.4.2 VENTAJAS Y DESVENTAJAS

El tema de los sistemas de financiamiento es motivo de un importante debate, sobre todo cuando se trata de justificar su inclinación hacia un modelo más o menos privado o público. Lo cierto es que la desnivelación entre ambos genera efectos nocivos.

Desde el punto de vista del sostenimiento privado, se señalan como ventajas las siguientes:

1. El fortalecimiento de la participación política individual de los ciudadanos.
2. El fomento de proyectos políticos de grupo, quizá más reales.
3. El reflejo de los intereses de sus militantes o simpatizantes de una forma más directa.

Quienes critican la idea de que los partidos no deben recibir recursos provenientes de financiamiento privado, lo que hacen es tener presente que los partidos sí representan intereses.

<sup>145</sup> Jiménez Ruiz, Francisco Javier, "Análisis comparado de los sistemas de financiación de los partidos políticos en los países occidentales con especial referencia a España y México", Editarte, México, 2002, p. 112.

<sup>146</sup> Instituto Interamericano de Derechos Humanos, op. cit., p. 309.

<sup>147</sup> Del Castillo, Pilar y Zovatto, Daniel, op. cit., anexo II, pp. LIX-LXIII.

“Para quienes desde una óptica opuesta sostienen la necesidad de desregular este campo (el privado) y acotar la intervención pública, se impone partir del carácter inevitable de la influencia de los intereses económicos sobre la vida política. El apoyo público –se argumenta– diluye responsabilidades, fomenta el aventurerismo político, profundiza el distanciamiento entre las burocracias partidarias y sus electores, promueve el surgimiento y multiplicación de partidos sin sustento real en el electorado y exige a los partidos de un riesgo necesario para aventajar posiciones partidarias alejadas del interés real del electorado...”.<sup>148</sup>

No obstante lo anterior, existe un momento en el que el financiamiento privado llega a anteponerse al concepto competitivo de la democracia, puesto que no se puede dejar actuar libremente a los partidos políticos, sin antes establecer condiciones que los coloquen en un nivel estándar de competencia.

Una desventaja es que, “...el apoyo económico que se le brinde al partido implica condicionamiento a su propio comportamiento político...”.<sup>149</sup>

Como consecuencia de ello resulta necesario saber de dónde proceden los fondos, lo cual contribuye a clarificar aspectos relacionados con la participación política, las razones que persiguen quienes aportan, la influencia que ejercen, así como el impacto en el funcionamiento normal de los partidos.

Aunado a lo anterior, debe hacerse notar que el modelo de financiamiento depende de cada sistema político y de las circunstancias históricas por las que atraviese.<sup>150</sup>

Así por ejemplo, Pilar del Castillo señala que “...la financiación pública de los partidos en España desempeñó un papel positivo durante la transición democrática, al permitir a las fuerzas políticas emergentes unas bases económicas mínimas para iniciar su rodaje en el sistema, pero...ha ido relegando progresivamente el papel de los actores privados y acentuado el del Estado...”.<sup>151</sup>

El financiamiento debe influir directamente sobre los partidos políticos con la finalidad de facilitarles el cumplimiento de sus funciones, apegados a criterios democráticos. El problema surge en el momento en que ambos modelos parecen contraponerse y, sobre todo, generan una mermada para el sistema democrático.

De ahí que el establecimiento de la manutención privada, debe centrarse más en su regulación, a efecto de generar condiciones como las siguientes:

1. Neutralizar o limitar la fuente principal de corrupción política;

---

<sup>148</sup> Zuleta Puceiro, Enrique, op. cit., p. 103.

<sup>149</sup> Instituto Interamericano de Derechos Humanos, op. cit., p. 305.

<sup>150</sup> Ídem.

<sup>151</sup> Bailey, John et al., “Aspectos jurídicos del financiamiento de los partidos políticos”, Justicia Electoral, Revista del Tribunal Federal Electoral, vol. II, no. 3, México, 1993, p.139-141.

2. Atenuar la influencia de intereses privados en las decisiones públicas;
3. Ampliar la base de contribuyentes, sobre todo los pequeños;
4. Controlar el origen de los fondos de tal manera que se permita una mayor transparencia de la información;
5. Reforzar el compromiso ciudadano con la democracia<sup>162</sup>

Aún cuando se afirma que el apoyo económico del Estado para los partidos, limita su libertad, en cuanto a su dependencia respecto de los intereses sociales y económicos que representan, tal aseveración es relativa, en virtud de que ello depende de las previsiones legales y de un adecuado sistema de control de los ingresos y los gastos. Pero esto último tampoco es sencillo, porque existen una serie de inconvenientes para su reglamentación jurídica.

Hasta la fecha no se ha podido diseñar un modelo jurídico totalizador para este tipo de financiamiento. El grado de libertad con el que se pueden manejar los ingresos es amplio, entre otras razones porque "...las regulaciones de donaciones privadas han sido finalmente contraproducentes, forzando a los partidos a desarrollar sistemas de recolección de fondos prácticamente al margen de la ley. El vuelco más reciente hacia una mayor importancia del financiamiento público obedece en parte a las dificultades de un control eficiente del aporte privado que ha terminado (por promover) mayor descontrol, secreto y, a la postre, desprestigio para los partidos y para su relación con el sector privado...".<sup>163</sup>

La vigilancia de las actividades económicas de los partidos resulta compleja, incluso desde la definición teórica de los partidos como asociaciones privadas o estructuras intermedias entre el Estado y la sociedad.

De acuerdo al contexto político actual, el objetivo legal del financiamiento privado debe responder a principios de fiscalización y transparencia, "...el control de las diversas formas de apoyo económico a campañas electorales o al funcionamiento normal de un partido o candidato resulta poco menos que imposible. Pretender controles exhaustivos implica no sólo desconocer las formas actuales de operación política de los sectores económicamente determinantes, sino dejar de lado la naturaleza de los procesos modernos de competencia política...".<sup>164</sup> Lo anterior ha orillado a algunos tratadistas, como Pilar del Castillo, a sugerir el regreso a un financiamiento de partidos exclusivamente privado.

En realidad de lo que se trata es de asumir que "...las posibilidades de control son relativas y sólo puede avanzarse en la medida en que paralelamente se avance en los procesos de democratización, reforma estatal y desregulación de las actividades económicas. En un contexto en el que el sistema fiscal no es suficientemente transparente y eficiente, donde la economía subterránea ocupa un rol preponderante en la sociedad, resulta ilusorio pensar en controles públicos

---

<sup>162</sup> Zuleta Pucairo, Enrique, op. cit., p. 110.

<sup>163</sup> Ídem.

<sup>164</sup> Ídem.

al financiamiento privado de la política. La reforma debe avanzar simultáneamente con otros procesos de transformación estructural, tales como las reformas fiscales...".<sup>155</sup>

## 2.5 ANTECEDENTES HISTÓRICOS

En el análisis del tema financiero debe tenerse presente que su regulación experimentó el impacto de los cambios en la estructura de los partidos y las campañas electorales. En su surgimiento, los partidos eran agrupaciones de notables y sus gastos se reducían a los ocasionados por las campañas electorales, las cuales eran dirigidas a un electorado reducido.<sup>156</sup>

En la época del sufragio censitario, los partidos se encontraban escasamente articulados, no tenían actividades permanentes, sólo operaban en época electoral y contaban con poca profesionalización política, no necesitaban de muchos recursos para funcionar. Generalmente, era el propio candidato o un grupo de notables quienes lo apoyaban y corrían con los gastos de la campaña.<sup>157</sup> El dinero salía de quienes tenían fortunas, los recursos provenían de donaciones externas de los mecenas y de aportaciones locales, de candidatos y parlamentarios.

De acuerdo con Klaus Von Beyme, "...en los primeros sistemas parlamentarios los partidos burgueses no necesitaban la ayuda del Estado y los partidos socialistas, entonces en la oposición, la habrían rechazado por entenderla constitutiva de un intento de corrupción. Sólo con la creciente integración de los partidos obreros y con la aproximación de la estructura organizativa y del perfil social de los partidos se hizo posible que el Estado interviniera normativamente y promoviera activamente la igualdad de oportunidades de los partidos también en el aspecto financiero...".<sup>158</sup>

Así, los partidos y su financiamiento surgen paralelamente cuando deja de equipararseles con algún otro tipo de organización política. Lo que aparece en primer lugar, es un ingreso de tipo privado que se corresponde con el partido de notables y "...el que más se ha venido utilizando por todos los sistemas de partidos, por lo que es el más antiguo...".<sup>159</sup>

Con la extensión del sufragio universal aparecen los partidos de masas; que representan organizaciones numerosas, que actúan permanentemente, cuyo número crece y busca la profesionalización de sus integrantes.

La ampliación cuantitativa consistente en la apertura a la participación política en masa, genera como consecuencia, un reordenamiento estructural y organizacional de los partidos, lo cual incide en un interés ascendente de financiar a los partidos.

---

<sup>155</sup> Idem.

<sup>156</sup> Martínez Sospedra, Manuel, op. cit., p. 62.

<sup>157</sup> Cárdenas Gracia, Jaime, "Partidos políticos y democracia", Cuadernos de Divulgación de la Cultura democrática, no. 8, Instituto Federal Electoral, México, 1996, s/p.

<sup>158</sup> Von Beyme, Klaus, op. cit., p. 253.

<sup>159</sup> Instituto Interamericano de Derechos Humanos, op. cit., p. 308.

Así, la variable financiera viene a modificar el papel de los partidos; los de masas sufren cambios que los hacen convertirse en partidos policlasistas o *catch all party*.

“Por un lado, los grandes partidos de masas productos de la irrupción de las clases populares en la vida política a finales del siglo XIX, vieron mermadas sus bases por los procesos de secularización y de modernización social: de partidos con ideologías estrictamente definidas tuvieron que transformarse en partidos policlasistas (*catch all parties*) para los cuales la presión por la atracción de un electorado flotante involucró costos económicos siempre mayores. Por otro lado, los partidos de notables se enfrentaron al problema de la tecnocratización de la toma de decisión pública y a la pérdida de influencia de los parlamentos, lo que redujo su atractivo para sus grandes financiadores tradicionales...”<sup>160</sup>

Derivado de lo anterior, los partidos replantearon su sostenimiento financiero, debido al cambio en su composición, tanto cuantitativa como cualitativamente hablando y, por el creciente costo en la realización de campañas electorales.

“El impacto creciente de los partidos de masas electorales, en los que la afiliación no tiene el papel clave que posee en los partidos de masas clásicos, implica una reducción del peso relativo de los recursos propios en la financiación partidaria, pues aquella acarrea no sólo la reducción de peso de las cuotas, sino también la erosión de otro tipo de ingresos propios, como los derivados de la venta de la prensa de partido. No es casualidad que la financiación pública de los partidos arrancara en Escandinavia precisamente de la financiación de una prensa orientada según líneas de partido...”<sup>161</sup>

Al entrar en crisis, hay interés por regular el tema de las finanzas partidistas. “El impacto paralelo de los partidos de masas y de la expansión creciente del sufragio (da) lugar a una doble modificación estructural: de un lado se (generan) grandes organizaciones de carácter y actividad permanentes con exigencias específicas de financiación; del otro (aumentan) las exigencias económicas y organizativas de las campañas electorales...”<sup>162</sup>

Al mismo tiempo, la extensión del derecho de sufragio universal vino a plantear la necesidad de estructurar una base económica pública que garantizara un nivel de competencia mínima en los regímenes democráticos, precedida por una efectiva posibilidad de participación política. En este sentido, en una primera etapa, los recursos propios podían cubrir el gasto ordinario del partido, por ejemplo en el caso de partidos con elevado número de afiliados, pero no se garantizaba la financiación de las campañas electorales.

No obstante lo anterior, si bien el financiamiento público se estructuró como consecuencia de la falta de recursos para las contiendas electorales, su expansión se debió también a cuestiones más profundas desde el punto de vista teórico, en el momento en que permea la democracia como

---

<sup>160</sup> Alcoer, Jorge. op. cit., p. 19.

<sup>161</sup> Martínez Sospedra, Manuel, op. cit., p. 64.

<sup>162</sup> Ibidem., p. 63.

modelo de político y la necesidad de clarificar las fuentes del poder. De hecho "...el financiamiento de los partidos tiene que ver con el financiamiento de la actividad política en general, sobre todo bajo la concepción de un Estado Democrático de Derecho..."<sup>163</sup>

Desde finales de los años 50, la institución de sistemas mixtos público/privado de financiamiento, asumió como objetivo el fortalecimiento de los partidos. En su moderna estructuración financiera, se asimila al Estado como agente activo de nivelación social, "...la idea del financiamiento público viene precisamente a establecer un nivel básico de satisfacción de necesidades económicas de la actividad partidaria, reconocido, asumido y subsidiado explícitamente por el Estado, en cumplimiento de un propósito general de afianzamiento del sistema democrático..."<sup>164</sup>

En ese momento, el paradigma financiero de los partidos adquiere otros matices, distintos a los de los partidos clásicos de notables o de masas.

### 2.5.1 ANTES DE LA GUERRA

El tema financiero de los partidos políticos antes de las dos guerras mundiales se enfocaba a la limitación de los insumos que recibían y gastaban; existía un tipo de legislación que trataba de ayudar económicamente a dichas organizaciones vía ingresos pero evitando prácticas corruptas.

"Las primeras medidas legislativas adoptadas para controlar los gastos e ingresos de los partidos políticos se remontan a finales del siglo XIX (Inglaterra, Francia) y principios del XX (Estados Unidos). Los argumentos que justificaron esas iniciativas políticas estaban vinculados a criterios de orden económico y éticos en torno al funcionamiento de la democracia deseada..."<sup>165</sup>

En dicho periodo comienzan a establecerse dos medidas, por una parte, la limitación de los gastos electorales y, por la otra, la restricción o prohibición de determinado tipo de contribuciones privadas.

La primera medida tuvo su origen en la legislación electoral británica de finales del siglo XIX e imponía a los candidatos una cantidad límite para sus gastos electorales en respuesta a casos de corrupción y pretendía favorecer un mayor igualdad entre las distintas opciones políticas.

Por su parte, el control y prohibición de ciertas contribuciones privadas se dio por primera vez en la legislación norteamericana, la cual se convirtió en la única que contaba con tales mecanismos. Estas restricciones no sólo aplicaron para donaciones provenientes de ciudadanos, sino también de empresas y sindicatos, de funcionarios y empresas ligadas a la administración pública y las provenientes de individuos u organizaciones extranjeras.

---

<sup>163</sup> Instituto Interamericano de Derechos Humanos, op. cit., p. 305.

<sup>164</sup> Zuleta Puceiro, Enrique, op. cit., p. 104.

<sup>165</sup> Alcocer, Jorge, op. cit., p. 18.

Lo anterior buscaba dar un impulso al nivel de participación política, puesto que las fuerzas electorales se verían obligadas a extender la base de sus contribuyentes, buscando el apoyo financiero de un mayor número de individuos.<sup>166</sup>

Otras legislaciones referentes al tema aparecieron en Inglaterra, Francia y Estados Unidos y se orientaron a la regulación de sus gastos y a la prohibición de ciertas fuentes de financiamiento, dicho período terminaría a mediados de los años 50.<sup>167</sup>

## 2.5 DURANTE LA POSGUERRA

Hacia la segunda mitad del siglo XIX surgieron los primeros intentos por regular e investigar el tema relativo a los recursos económicos de los partidos, pues "...si bien existen numerosos antecedentes aislados de establecimiento de apoyos financieros a la actividad partidaria con cargo a las finanzas públicas, lo cierto es que el comienzo de regulaciones completas y sistemáticas en tal sentido puede situarse en torno a finales de los años 50...".<sup>168</sup>

Investigaciones realizadas en EU, "...abarcan cuatro etapas que van desde los estudios hechos hasta antes de 1920, basados en datos periodísticos e informaciones oficiales, hasta el análisis comparativo que comienza a hacerse fundamentalmente en los años posteriores a 1970, a partir de mayores conocimientos sobre financiamiento de la actividad política, una vez que el tema se había profundizado en EU y alcanzado notable madurez, haciendo posible su extensión al tratamiento en países europeos y países con sistemas políticos diferentes al del mundo occidental. Antes de estos años sólo en Gran Bretaña, Alemania Occidental y Japón se habían hecho concienzudos estudios sobre el financiamiento políticos...".<sup>169</sup> En tiempos recientes, países como Italia, Canadá, Austria, Filipinas y la India destacan también en dicho análisis.

La relevancia que adquirió el tema, después de los años sesenta y setenta se explica a partir de la propagación de las ideas democráticas, la consolidación estructural de los partidos y el impacto financiero. Se comienza con la idea de que el Estado debe contribuir con los gastos de los partidos y de los candidatos para el cumplimiento de sus funciones.<sup>170</sup>

Costa Rica y Puerto Rico son los primeros países que regulan el financiamiento estatal en favor de los partidos, el primero en 1954<sup>171</sup> y el segundo en 1957; "...desde entonces...numerosos países europeos –Alemania, Suecia, Finlandia, Noruega, Dinamarca, Italia, Austria y, más recientemente España,- además de Estados Unidos, Canadá, Japón e Israel han incorporado diversos modelos de

---

<sup>166</sup>Del Castillo, Pilar, "La financiación de partidos y candidatos en las democracias occidentales", Centro de Investigaciones Sociológicas, Siglo XXI Editores, Madrid, 1985, pp. 11-12.

<sup>167</sup>Jiménez Ruiz, Francisco Javier, op. cit., p. 119.

<sup>168</sup>Zuleta Puceiro, Enrique, op. cit., p.103-104.

<sup>169</sup>Instituto Interamericano de Derechos Humanos, op. cit., p. 306.

<sup>170</sup>Del Castillo, Pilar, op. cit., p. 64.

<sup>171</sup>Zuleta Puceiro, Enrique, op. cit., p. 104.

financiación pública en las actividades ordinarias de los partidos políticos y de las actividades electorales de éstos y de los candidatos...”<sup>172</sup>

Así, el tema de la regulación del financiamiento público de los partidos puede dividirse en tres etapas:

De 1954 a 1974 el acceso a fondos públicos se da de modo esporádico y a veces encubierto bajo la forma de soluciones coyunturales con cargo a las finanzas de cada país. Costa Rica y Puerto Rico en 1957 son claros ejemplos de esta primera etapa, que incluye a países como Alemania Federal (1959), Argentina (1961), Suecia (1965). Así, el financiamiento público “...arranca en los años sesenta y se convierte en una figura estándar en el curso de los años setenta, período en el que las democracias modelo, desde Estados Unidos hasta los países escandinavos, acogen progresivamente este tipo de financiación (Suecia, 1966, República Federal de Alemania, 1967, Dinamarca y Finlandia, 1969; Noruega, 1970; Estados Unidos, Canadá e Italia, 1974; etc.)...”<sup>173</sup>

La segunda etapa abarcó el periodo de 1967 a 1982. En esos años se amplía la cobertura internacional de los sistemas de financiamiento público. Alemania Federal experimenta reformas a partir de decisiones judiciales; al subsidio genérico de los partidos se agrega una doble vía de apoyo público más; por una parte, el soporte específico a instituciones para-partidarias y fundaciones dedicadas a tareas de educación, investigación o capacitación y, por la otra, sistemas de reembolso de gastos efectivos de la actividad electoral.

Este tipo de soluciones, como en Austria, se vio complementado además, con apoyos dedicados a gastos de relaciones públicas e institucionales y a la realización de convenciones partidarias y, como en Suecia e Italia, el subsidio se amplió al apoyo financiero de la prensa partidaria.

La tercera etapa corre de 1974 hasta la fecha y se distingue la búsqueda de reformas encaminadas al ajuste y perfeccionamiento de los mecanismos precedentes. En este periodo, el modelo se generaliza en la mayor parte de las democracias del mundo. En algunos casos se aprueban leyes especiales en la materia, y en otros, se otorgan subsidios a través de normas presupuestarias, como es el caso de Dinamarca (1969), Noruega (1970).<sup>174</sup>

De ahí que, la ayuda estatal directa se convierte en una tendencia predominante en la mayoría de los países democráticos, pero dependiente del sistema político en su conjunto y de la tradición partidaria existente.

---

<sup>172</sup>Del Castillo, Pilar, op. cit., p. 64.

<sup>173</sup>Martínez Sospedra, Manuel, op. cit., p. 81.

<sup>174</sup>Zuleta Puceiro, Enrique, op. cit., p. 105.

FINANCIAMIENTO PÚBLICO	
PAÍS	AÑO DE IMPLEMENTACIÓN
Costa Rica	1954
Puerto Rico	1957
Alemania	1959
Suecia	1965
Finlandia	1967
Israel	1969
Noruega	1970
Italia	1974
Austria	1975
España	1977 <sup>175</sup>

## 2.6 PROPAGACIÓN DE LA SUBVENCIÓN PÚBLICA

### 2.6.1 JUSTIFICACIÓN

A partir de los años cincuenta se propagó la idea de subvencionar públicamente a los partidos. Entre los factores que influyeron en su difusión se pueden mencionar los siguientes:

1. La igualdad de oportunidades entre los partidos, en virtud de que las "...medidas legislativas como la limitación de los gastos electorales y la limitación de cierto tipo de contribuciones habían demostrado ser no suficientemente eficaces. Ni el problema de la igualdad de oportunidades en materia económica entre las distintas opciones políticas, ni el de la, (sic) en algunos casos, fuerte dependencia de estas últimas de grupos de interés, quedaban satisfactoriamente resueltas con las medidas que desde finales del siglo XIX y comienzos del XX se habían venido aplicando en Gran Bretaña y los Estados Unidos..."<sup>176</sup>
2. El incremento en los gastos de campañas a finales de los años cincuenta y comienzos de los sesenta, como consecuencia de la utilización de técnicas más sofisticadas en la propaganda electoral.
3. La constitucionalización y las funciones que les son asignadas a los partidos; se da "...el reconocimiento constitucional del relevante papel que éstos desempeñan en el proceso de formación de la voluntad popular en un sistema democrático. A partir de la constitucionalización de los partidos se defenderá el sistema de subvenciones públicas como garantía de que aquéllos cumplen las funciones que le son constitucionalmente atribuidas..."<sup>177</sup>
4. La incentivación de la participación ciudadana en la vida política.

<sup>176</sup> *Idem.*

<sup>176</sup> Del Castillo, Pilar, op. cit., p. 65.

<sup>177</sup> *Ibidem.*, p. 66.

5. El fortalecimiento de los partidos mediante su institucionalización para que pudieran cumplir con sus funciones.

Si bien es cierto que la existencia del financiamiento público de los partidos, respondió al intento de satisfacer el espíritu democrático,<sup>178</sup> de manera retrospectiva y amplia, deben hacerse valer otras precisiones. El proceso de estructuración del financiamiento público responde a una serie de razones concatenadas:

1. En primer lugar, a la extensión del sufragio universal, puesto que significó la participación del proletariado en la vida electoral y su reciente aparición implicó la disputa con la burguesía, de las posiciones que ésta había monopolizado por medio del sufragio censitario. Como una manera de nivelar las desigualdades económicas entre ambos tipos de representantes en el parlamento, se comenzó a retribuir el trabajo que desempeñaban<sup>179</sup>, lo cual, de acuerdo con Ramón García Cotarelo ocurrió en forma similar y por extrapolación, con el financiamiento de los partidos.
2. La aparición de varios tipos de partidos políticos.
3. La definición democrática de las funciones de los partidos.
4. La búsqueda del pluralismo político.
5. La transformación de la concepción estatal del poder político.
6. El cumplimiento de los ideales democráticos entre los que destaca la igualdad de oportunidades entre los partidos, concebidos como sujetos indispensables para su realización.
7. La necesidad de reglamentación de la participación política, cifrando su existencia en el concepto de competencia política entre los mismos partidos.
8. Su afianzamiento como instituciones democráticas a nivel individual y del sistema de partidos y, finalmente.
9. La búsqueda por clarificar el poder y los procesos para su obtención, pues saber de dónde proceden los fondos sanea aspectos relacionados con la participación política: "...los móviles que persiguen los que aportan, su influencia que ejercen, el impacto y la influencia en el funcionamiento interior de los partidos..."<sup>180</sup>

El comienzo de la utilización de la vertiente pública, responde a los malos resultados obtenidos con la sola existencia del financiamiento privado, pues "...quien dice donativos y aportaciones externas dice mengua de la autonomía del partido y creciente capacidad de presión de asociaciones, organizaciones o personas externas al partido sobre la cúpula del mismo y sobre la línea política de la organización..."<sup>181</sup> ya sea por corrupción o desnivelación de oportunidades entre los partidos políticos, de ahí que éste sea un tema relevante "... tanto por sus implicaciones en el ámbito de los

---

<sup>178</sup> Instituto Interamericano de Derechos Humanos, op. cit., p. 303.

<sup>179</sup> Ibidem., p. 306.

<sup>180</sup> Ibidem., 304.

<sup>181</sup> Martínez Sospedra, Manuel, op. cit., p. 64.

partidos políticos y la equidad en la contienda electoral, como con respecto a la transparencia y pulcritud de la gestión pública...".<sup>182</sup>

Así por ejemplo, el caso alemán fue uno de los primeros realmente interesantes en torno a la disyuntiva de financiar o no a los partidos con dinero público.

Según Cotarelo los argumentos a favor de la financiación pública de los partidos hacían referencia a tres propósitos considerados suficientes para justificar esta forma de financiación, a saber: a) la garantía de supervivencia de los partidos; b) la necesidad de que se respetara el principio de igualdad de oportunidad, y c) la conveniencia de evitar prácticas de financiación ilícitas y de corrupción.

De acuerdo con tales argumentos, la garantía de supervivencia de los partidos se correspondía con la convicción de la consubstanciabilidad entre democracia y partidos. La igualdad de oportunidades pretendía que los partidos no tuvieran posibilidades disímiles en razón de sus distintos recursos económicos, mientras que la necesidad de evitar prácticas ilícitas o corruptas buscaba evitar una crisis del sistema político.<sup>183</sup>

En este sentido, según Enrique Zuleta, en los últimos cuarenta años, los sistemas de financiamiento público han girado en torno a ejes fundamentales como la igualdad de oportunidades, la transparencia y control de la influencia del poder económico, la conveniencia de asegurar un piso económico mínimo para la actuación de los partidos y la ventaja de definir una esfera de relativa autonomía de los partidos respecto de la voluntad de sus fuentes de manutención.<sup>184</sup>

Con base en ello, Martínez Sospedra afirma que "...la financiación pública es una consecuencia del proceso...que genera una contradicción entre unos gastos crecientes debidos a la profesionalización de la política y a su tecnificación y la mutación de las campañas electorales, y unos ingresos propios cuya importancia relativa, y a veces hasta absoluta, es declinante...".<sup>185</sup> No obstante, lo anterior parece sólo justificar parcialmente la existencia del financiamiento público.

Dicho autor sostiene que el financiamiento de los partidos se encamina hacia la profesionalización de los mismos, lo cual no es exacto porque ello no constituye en si misma una razón para la implementación del financiamiento público, sino que más bien se convierte en una consecuencia del mismo.

Resulta también destacable que se mencione que el incremento en el apoyo público obedeció al fracaso de las reglas destinadas a limitar los gastos electorales, el aumento en el costo de las campañas electorales y al creciente reconocimiento legal del papel público que los partidos

---

<sup>182</sup> Zovatto G., Daniel, "La financiación de partidos políticos y campañas electorales en América Latina: una visión comparada", ponencia presentada ante la OEA, 30 de enero de 2001, p. 1.

<sup>183</sup> Cotarelo, Ramón, op. cit., p. 23.

<sup>184</sup> Zuleta Puceiro, Enrique, op. cit., p. 114.

<sup>185</sup> Martínez Sospedra, Manuel, op. cit., p. 80.

desempeñan, pero sobre todo, a un criterio de legitimación consistente en el establecimiento de igualdad en la competencia electoral.<sup>186</sup>

No es exacto que el financiamiento público se haya establecido ante el fracaso de reglas ya existentes, porque no existían. Además, el que se haya implementado en virtud del incremento en el costo de las campañas electorales resulta una variable digna de considerarse pero de una manera relativa.

Lo cierto es que el proceso legal experimentado definió en forma directa y significativa la regulación de su financiamiento. Éste se estructuró en "...respuesta al problema general de la igualdad de oportunidades en la competencia electoral, frente a los problemas de la tendencia a la desaparición del autofinanciamiento en los partidos modernos, la creciente disminución de la afiliación y la necesidad de recaudar recursos acordes con la creciente complejidad de la vida política contemporánea...".<sup>187</sup>

Ante la posibilidad de destinar recursos públicos a dichas entidades, se ha argumentado que no existe ninguna razón para que los contribuyentes sean forzados a financiar a los partidos si no los aprueban políticamente. También se ha comentado que el financiarlos contribuye a la osificación del sistema de partidos lo cual representa una desventaja para los nuevos partidos, además de que favorece al alejamiento de la clase política con respecto de los ciudadanos.

## 2.6.2 LAS FUNCIONES DE LOS PARTIDOS COMO PRESUPUESTO DE SU EXISTENCIA

La regulación y el reconocimiento legal de las instituciones, se encuentran sustentados por una posición ideológica determinada. Las funciones reconocidas al partido político moderno, están vinculadas con su financiamiento público y con el papel que juegan en el contexto democrático actual.

En este sentido, John Bailey afirma que: "...los partidos políticos establecidos, organizados, institucionales, son esenciales; sin ellos la idea de la democracia, en la teoría angloamericana, no es factible ni viable...debe haber partidos fuertes y un extractum de políticos profesionales...para que funcione bien la democracia...".<sup>188</sup>

Por su parte, Ramón Cotarelo afirma que la idea de la consubstancialidad entre partidos y democracia, se ha tomado como razón concluyente para implementar la financiación pública de los partidos, "...habiendo llegado a esta convicción acerca del carácter imprescindible de los partidos en los sistemas democráticos, resultaba lógico que se planteara la cuestión de si era conveniente o

---

<sup>186</sup> *Ibidem.*, p. 81.

<sup>187</sup> Zuleta Puceiro, Enrique, *op. cit.*, p. 114.

<sup>188</sup> Bailey John, "Perspectivas comparadas del financiamiento de las campañas y democratización", en "Aspectos Jurídicos del financiamiento de los partidos políticos", *op. cit.*, p. 14.

necesario proceder a financiarlos con cargo a los presupuestos del Estado, esto es, de si era conveniente la financiación pública de los partidos...".<sup>189</sup>

La existencia de dicho financiamiento se encontró sustentada en el ideal democrático que dotó a los partidos de una serie de funciones novedosas analizadas aquí. De ahí que tal financiamiento estuvo justificado, al igual que los partidos hasta hace poco. Actualmente tanto los partidos como sus funciones y su financiamiento, sobre todo el público, se encuentran en tela de duda a nivel mundial.

### 2.6.3 LA COMPETENCIA POLÍTICA

De acuerdo con John Bailey, la corriente angloamericana proviene de una escuela que tiene como ejemplo a Schumpeter, para quien "...la democracia es la competencia entre elites para gobernar a las masas...en una intervención periódica a través de elecciones...".<sup>190</sup>

Lo anterior se ve reflejado en la creciente regulación jurídica de los partidos y en la aceptación de éstos, los cuales, una vez "...establecidos, organizados...son esenciales; sin ellos la idea de la democracia, en la teoría angloamericana, no es factible ni viable...".<sup>191</sup>

Según Weber, "...para que funcione bien la democracia... debe existir una clase política, políticos profesionales cuyo papel...es hacer respetar las reglas básicas y hacer funcionar las instituciones...".<sup>192</sup>

Por tanto, la existencia del financiamiento de los partidos políticos, sobre todo el de origen público, ha respondido a pautas competitivas contempladas abiertamente por los principios democráticos. "La necesidad de garantizar las mejores condiciones para la realización de un proceso democrático en el que los partidos políticos juegan un esencial papel, ha dado lugar a la tendencia de que el Estado acuda a facilitarles los fondos económicos para financiar su actividad electoral, como un complemento a los ingresos que obtienen por otros conceptos...".<sup>193</sup>

Lo anterior alivia su carga financiera y fortalece su independencia ante grupos económicos, crea condiciones de equidad y disminuye el financiamiento ilegal.

En todo sistema democrático es fundamental la oposición, la rivalidad y la competencia entre el gobierno y sus antagonistas, la existencia y la garantía de los derechos de libertad, la celebración de elecciones libres e imparciales. Esto último genera sistemas representativos y abiertos al debate público, aumenta las oportunidades de participación y discusión, así como el número de individuos, grupos e intereses al ejercer el poder político y constituye una fuente de legitimidad.

---

<sup>189</sup> *Ibidem.*, p. 21-22.

<sup>190</sup> *Ibidem.*, p. 12-13.

<sup>191</sup> Bailey, John, *op. cit.*, p. 14.

<sup>192</sup> *Ibidem.*

<sup>193</sup> Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *op. cit.* p. 307

Así, el Estado provoca el fenómeno de la alternancia política; la participación abierta y la competencia política que combinadas originan, un cambio en la composición política de los dirigentes y, por ende, en el sistema de partidos. La competencia debe ser real porque la democracia no existe donde la competencia se simula o controla.

“Toda elección supone la posibilidad real, para el elector, de adoptar libremente una decisión entre varias opciones enfrentadas abiertamente por obtener el favor de su voto. Según el sistema jurídico-político de un país permita o no una confrontación libre de partidos políticos, de candidatos, de intereses y de programas por la conquista del poder a través del sufragio, los especialistas distinguen entre elecciones competitivas y elecciones no competitivas...”<sup>194</sup>

Al ser competitivo, un sistema democrático “...no acaba con la dominación política, pero intenta controlarla mediante la división de poderes, la vigencia de los derechos humanos, el derecho a la oposición y la oportunidad de la oposición de llegar al poder...”<sup>195</sup>

La competencia política implica la acción simultánea de varios partidos que buscan obtener el gobierno de un Estado, magistraturas o grupos de representación en las cámaras. Presupone libertad de opiniones, un sistema electoral abierto, con sufragio universal y representación mayoritaria o proporcional que posibilite varias opciones o alternativas, así como el respeto a los resultados electorales.

“...existe sólo cuando en los procesos políticos y electorales participan más de dos partidos... viene a ser la condición fundamental de la democracia. Como juego alternativo entre mayorías y minorías políticas, entre gobierno y partidos opositores, entre fuerzas tradicionales y movimientos innovadores. La competición política legalizada es la regularización o racionalización de los antagonismos políticos, su solución institucional y pacífica, mediante los procesos electorales periódicos en los que se establece el volumen de la opinión pública que respalda a cada candidato, partido o programa...”<sup>196</sup>

Así, la competencia en una comunidad política democratizada reside en la existencia de normas que permiten elecciones entre dos o más partidos políticos, los cuales “...se disputan los escaños —esto es, si hay enfrentamiento con los candidatos del partido predominante sin temor y con “igualdad de derechos”—, entonces la competencia es significativa, cualquiera que sea su resultado...”<sup>197</sup> De acuerdo con Sartori un sistema competitivo lo es sólo si permite elecciones disputadas.

Por tanto, la competencia es una característica sustantiva de las democracias modernas y uno de sus principios fundamentales que debe ser enfrentada desde varios ámbitos, a saber: a nivel territorial, organizacional, del sistema de partidos, desde el punto de vista de la ideología y clase de

---

<sup>194</sup> Ibidem., p. 147.

<sup>195</sup> Nohlen, Dieter, “Sistemas electorales y partidos políticos”, op. cit., p. 14.

<sup>196</sup> Instituto Interamericano de Derechos Humanos, op. cit., p.141.

<sup>197</sup> Sartori, Giovanni. “Partidos y sistemas de partidos”, op. cit., p. 257-258.

intereses representados por cada partido, a nivel financiero, o más explícitamente, a nivel del sistema electoral que se encuentre estructurado.

No obstante lo anterior, respecto del análisis que se hace de la competencia que libran a nivel financiero los partidos políticos, debe excluirse la exageración relativa a que "...las políticas democráticas no pueden proceder sin recursos financieros. Si el dinero no fuera otorgado, los partidos políticos serían incapaces de organizarse, los políticos no se podrían comunicar con el público y las campañas no podrían ser sostenidas...por lo tanto, los fondos no son sólo indispensables, (sino) son deseables..."<sup>198</sup>, pues si bien es cierto que históricamente la regulación financiera de los partidos políticos surge como paliativo de la corrupción, es sólo después y a raíz del desarrollo partidista en los regímenes democráticos modernos, cuando se implementa el financiamiento político atendiendo a criterios basados en la promoción de condiciones igualitarias y enfocadas básicamente hacia una vertiente de tipo electoral.

"Originariamente, las preocupaciones de la legislación comparada en la materia giraron en torno a objetivos moralizantes, canalizados a través de legislación represiva de la corrupción. Con el cambio acelerado en las condiciones de la competencia política producidas sobre todo a partir de la evolución en la comunicación política a partir de los años 60, las tendencias legislativas acentuaron en cambio una orientación diferente, centrada en la idea de promoción de condiciones de mayor igualdad de oportunidades, transparencia y credibilidad de los procedimientos electorales y preservación de los partidos de la influencia del poder económico..."<sup>199</sup>

La regulación financiera a favor de los partidos influiría directamente en la conformación de los sistemas de partidos y se incorporarían, poco a poco, a los sistemas jurídicos contemporáneos, el sano juego democrático, la libre y equitativa contienda electoral que permitiera la alternancia pacífica y legítima en los regímenes políticos.

El mundo de lo jurídico se constituyó en el instrumento para hacer factible la competitividad partidista de los últimos tiempos, definiéndola en función de aspectos formales y fácticos. "Según el primer criterio, la competición es la posibilidad que las normas entregan a los partidos políticos para participar en la lucha electoral por el poder. Según el segundo criterio, por su parte, competición se refiere a una modalidad de las reglas del juego político en su verificación real..."<sup>200</sup>

Si bien las elecciones están determinadas por diversos factores que en conjunto caracterizan a las democracias representativas, el financiamiento es una variable que afecta de manera destacada a los partidos.

Sin embargo, la competencia no abarca solamente el ámbito electoral, los partidos políticos también se ven en la necesidad de luchar por su permanencia como estructura y organización social, es

---

<sup>198</sup> Pinto-Duschinsky Michael, "Financiamiento de Partidos y Candidatos", <http://www.aceproject.org/main/espanol/pc/pod.htm>.

<sup>199</sup> Zuleta Pucelro, Enrique, op. cit., p. 106.

<sup>200</sup> Instituto Interamericano de Derechos Humanos, op. cit., p. 146.

decir, "...la financiación de partidos y candidatos constituye una necesidad consustancial a los sistemas democráticos occidentales en los que distintas opciones políticas tienen, en primer lugar, que competir por la victoria electoral y, en segundo lugar, que mantener sus estructuras organizativas en periodos interelectorales...".<sup>201</sup>

Lo anterior se entiende si se recuerda que los partidos modernos cumplen con dos tipos de funciones fundamentales: 1. sociales, relativas a la difusión política, la conformación de la opinión pública, la representación de intereses determinados y sobre todo, la legitimación del ejercicio del poder, y 2. institucionales, enfocadas al reclutamiento y selección de ciudadanos, la organización de elecciones.<sup>202</sup>

La progresiva reglamentación del financiamiento de los partidos, ha respondido a una consecuencia lógica del papel adquirido para las democracias modernas. El financiamiento no puede comprenderse, si no se toma en cuenta la transformación y evolución que han experimentado los partidos y la identificación de varios tipos (de notables, de masas, *catch all party*).

Históricamente, el financiamiento apareció primero, en el ámbito privado y encontró perfecta correlación con el partido de notables.

La existencia posterior del llamado partido de masas, la propagación de una serie de actos tendientes a la recolección de medios que permitieran su funcionamiento, la transformación del papel partidista con el resurgimiento democrático de los años de la posguerra y la búsqueda por darles un papel preponderante en su realización, vinieron a darle sustento a la existencia de un tipo de financiamiento estatal.

Al mismo tiempo, la tendencia asumida por la subvención partidista influyó directamente en la organización interna de los partidos y en la manera en que se comportan a nivel del sistema de partidos.

Las causas de la estructuración de los sistemas del financiamiento (público, privado o mixto), dependen de la especificidad del sistema político. En él intervienen las tendencias ideológico pragmáticas de cada partido en lo individual. Para un tipo específico de partido, *catch all party* por ejemplo, el financiamiento se asimila preponderantemente como público, pero tratándose de un partido conservador parlamentario, el acento se imprime en el financiamiento privado.

A lo anterior se agrega el desenvolvimiento del financiamiento en cada país, marcado por el proceso de constitucionalización partidista y en relación con las funciones asignadas a los partidos.

Finalmente, debe partirse de la premisa de que el financiamiento privado de los partidos en realidad no es cuestionado en cuanto a su existencia en sí, sino respecto de los vicios que ha generado, lo

---

<sup>201</sup> Del Castillo, Pilar, op. cit., p. 1.

<sup>202</sup> Cárdenas, Jaime, op. cit., s/p.

cual constituyó en un principio la justificación para la implementación del financiamiento público, de ahí que la discusión más importante se centre en torno a este último.

## **2.7 MODELOS DE FINANCIAMIENTO**

### **2.7.1 FINANCIAMIENTO DE PARTIDOS, CANDIDATOS O AMBOS**

Dependiendo del tratamiento que se le de al tema, se puede potenciar la dependencia o independencia del financiamiento de partidos respecto del de candidatos. A este respecto existen dos modelos a saber:

- A) Modelo norteamericano de financiamiento de candidatos; en donde el candidato es el destinatario fundamental de la ayuda económica estatal y la cantidad destinada a los partidos es escasamente relevante.
- B) Modelo europeo de financiamiento de los partidos; el cual refuerza el papel central del partido.
- C) Modelo mixto de financiamiento de candidatos y partidos, que es básicamente el adoptado por Canadá.

El sistema de financiamiento a partidos es denominado europeo, porque es favorecido principalmente por las legislaciones europeas, mientras que el sistema de financiamiento a candidatos, es denominado anglosajón porque es aplicado por la legislación estadounidense.

Lo anterior significa que existen países interesados en financiar a los partidos como tales y otros que buscan la preeminencia de los candidatos sobre los partidos, lo cual equivale a un distinto diseño jurídico. Sin embargo, el sistema de financiamiento de partidos es el predominante, aún cuando existen sistemas híbridos como el caso de Canadá.

Así, el sistema que interesa analizar en el presente trabajo es el de partidos políticos, ya que es el que predomina en AL.

### **2.7.2 LOS PARTIDOS Y CANDIDATOS A FINANCIAR**

Otro punto importante de un modelo financiero radica en la determinación de "...si deben recibir subvenciones públicas todas las organizaciones reconocidas como partidos políticos y todos los candidatos o solamente algunos y, en este supuesto, cómo se determina quiénes pueden ser beneficiarios de aquellos subsidios...".<sup>203</sup> En el derecho comparado se identifican tres criterios a saber:

- a) El de representación parlamentaria. Sólo los partidos que hayan alcanzado algún escaño en el Parlamento podrán recibir subsidios del Estado. Sin embargo, su aplicación puede

---

<sup>203</sup> Del Castillo, Pilar, *op. cit.*, p. 70.

favorecer el status quo de los partidos parlamentarios al no ofrecer ninguna ayuda económica oficial a los partidos extraparlamentarios que no hayan superado los votos necesarios para conseguir representación parlamentaria.<sup>204</sup> De aceptarse dicho criterio, se tiene que determinar la distribución de los subsidios de acuerdo con el porcentaje de escaños asignados.

- b) El del número de votos obtenidos. Reciben subvenciones públicas aquéllos partidos que alcancen un porcentaje determinado de votos.
- c) El de representación parlamentaria y porcentaje de votos.

### 2.7.3 LOS NIVELES DE FINANCIAMIENTO

Este rubro se refiere al ámbito territorial del país de que trate, es decir, "...si la financiación pública de los mismos debe producirse a nivel municipal, provincial o regional y no sólo a escala nacional...(y dependiendo de) la opción por uno o por otro de los sistemas puede tener consecuencias distintas en el grado de centralización de las organizaciones partidistas..."<sup>205</sup>

### 2.7.4 ACTIVIDADES FINANCIADAS

Otro punto importante para analizar, radica en el tipo de actividades que desempeñan los partidos. En términos generales se habla de actividades electorales y permanentes, las cuales pueden ser financiadas tanto de manera privada como pública.

La existencia de los partidos no responde únicamente a la verificación de elecciones, sino que sus funciones son tan complejas como variadas. En este sentido, se puede señalar que el financiamiento en general finca sus objetivos en:

1. La participación de los partidos en las contiendas electorales;
2. El mantenimiento de los partidos, en tanto organizaciones políticas, para épocas no electorales;
3. El desarrollo de actividades de investigación y otro tipo de asistencia a los representantes electos del partido.<sup>206</sup>

Así por ejemplo, desde el punto de vista del financiamiento público "...la ayuda estatal directa a partidos políticos plantea el interrogante de que actividades deben ser financiadas por el Estado. En un sistema democrático los partidos no tienen solamente actividades de tipo electoral, sino que también desarrollan actividades permanentes, en los períodos interelectorales. La legislación destaca su papel en la formación cívica y docencia ciudadana, la preparación de equipos técnicos y cuadros directivos, la investigación de temas nacionales, etc. Estas funciones permanentes

---

<sup>204</sup> *Idem.*

<sup>205</sup> *Ibidem.*, p. 73.

<sup>206</sup> Instituto Interamericano de Derechos Humanos, op. cit., p. 320.

justifican la pretensión de extender el financiamiento público a actividades permanentes no electorales...”<sup>207</sup>

### 2.7.5 OTROS TEMAS A REGULAR

Otro rubro importante del financiamiento consiste en la determinación de los temas que se deben regular jurídicamente en cada país. La posición usualmente asumida presenta sus antecedentes desde la época de la posguerra. Los gobiernos han implementado reglamentaciones en relación con:

- ◆ Topes de gastos permitidos para cada candidato o partido;
- ◆ Limitaciones a las contribuciones que realizan diversos individuos;
- ◆ Declaraciones obligatorias de los nombres de los contribuyentes de las campañas y partidos, y la difusión de las cantidades con que cada uno contribuyó;
- ◆ Prohibiciones de ciertos tipos de contribuciones de los partidos a los simpatizantes o a la inversa, la compra de tiempos en radio y televisión destinados a propaganda de partidos.

Los límites de gastos y de contribuciones se inscriben como medidas de control de limitación o negativas, las cuales se encuentran “...asociadas en general al financiamiento privado de las actividades partidarias y electorales, tienden a afectar a los partidos, a los candidatos (en los sistemas anglosajones) y a ciertos tipos de contribuyentes...y operan también de manera indirecta por medio de la presión ejercida sobre partidos y candidatos para que listen voluntariamente sus gastos. Por una parte ejercen una función de control del ejercicio financiero de los gastos; por otra obligan a las fuerzas políticas a practicar un cierto tipo de autocensura, y finalmente, son una fuente de información para que los ciudadanos puedan identificar los intereses que apoyan a las fuerzas políticas...”<sup>208</sup>

- ◆ Medidas diseñadas para fomentar las donaciones a través de deducción y crédito a los impuestos;
- ◆ Subsidios en especie relativos a la provisión libre o facilidades de bajo costo para partidos y candidatos;
- ◆ La restricción y control de subsidios públicos, tales como, entrega de fondos públicos a partidos o candidatos, que no son más que medidas de prestación que establecen incentivos para las actividades partidarias.
- ◆ Financiamiento indirecto, como la cesión de espacios gratuitos para propaganda electoral en los medios de comunicación públicos y desgravaciones fiscales por contribuciones políticas hasta cierto nivel, los cuales constituyen medidas positivas de control.

<sup>207</sup> Zuleta Puceiro, Enrique, op. cit., p.116.

<sup>208</sup> Alcocer, Jorge, op. cit., op. 22.

## 2.7.6 PUNTOS DE DEBATE

La estructuración de un sistema de financiamiento para los partidos políticos, sobre todo público, plantea una serie de cuestionamientos que en casos prácticos reciben un diferente tratamiento, dependiendo de cada país, así por ejemplo, se discute lo siguiente:

1. En la celebración de elecciones, ¿se debe financiar a los partidos, a los candidatos o a ambos?;
2. ¿Qué actividades de los partidos se deben financiar?;
3. ¿Qué partidos y candidatos debe financiar el Estado?;
4. ¿A qué niveles se deben financiar los partidos?;
5. ¿Debe la financiación pública de partidos y candidatos, ir acompañada de la prohibición de recibir las contribuciones privadas y de la limitación de los gastos electorales?;
6. ¿Se puede seguir considerando a los partidos como asociaciones de derecho privado o habrían pasado a configurarse como asociaciones de derecho público? ¿Implica la tutela económica que el Estado ejerce sobre los partidos que éstos puedan ser considerados como órganos estatales?

## 2.7.7 OBJETIVOS

Son varias las finalidades que persigue la regulación jurídica del financiamiento de los partidos políticos:

- Reconocer la importancia que tienen los partidos políticos en las democracias modernas.
- Determinar y procurar que cumplan sus funciones de interés público; "...garantizar que los partidos puedan cumplir las funciones que le son reconocidas por la Constitución..."<sup>209</sup>.
- Generar la equidad electoral entre partidos, o más exactamente, como nivelador al menos de partida, de las desigualdades económicas entre las distintas opciones políticas.
- Contribuir al fortalecimiento del sistema de partidos y de los partidos políticos considerados individualmente.
- Servir como mecanismo anticorrupción.
- Profesionalizar sus diferentes servicios<sup>210</sup>; Generar la independencia de los partidos en su labor legislativa y de gobierno.
- Fomentar la participación política.
- Transparentar y controlar las actividades partidistas en general, sus gastos, sus ingresos.

Así, la misma realidad que justificó la aparición del financiamiento ha debido trasladarse al ámbito jurídico. De ahí que los propósitos de las legislaciones también vayan variando de país en país.

<sup>209</sup> Del Castillo, Pilar. Op. cit., p. 66.

<sup>210</sup> Ibidem, p. 2.

## 2.8 EL DESPRESTIGIO DE LOS PARTIDOS POR RAZONES DE SU FINANCIAMIENTO

Mientras que el financiamiento privado surgió a la par de los partidos políticos, el público se implementó a raíz de que en los años 80's y 90's se dieron escándalos financieros a nivel mundial.

El rompimiento de paradigmas políticos y sociales, entre los que destacaron el papel del Estado, el modelo económico de cada país, el fin de las ideologías y la desaparición de la lucha de clases, provocaron que los partidos fueran cuestionados.

Como bien señala Ramón Cotarelo: "...precisamente en el momento en que de modo más generalizado y casi unánime se acepta la necesidad de atender las funciones de los partidos con cargo a los fondos públicos, en el momento en que dejan de ponerse inconvenientes a la financiación pública de estas asociaciones, es cuando los partidos parecen haber alcanzado el punto más bajo en las escalas de apreciación de los ciudadanos y de desprestigio entre las instituciones..."<sup>211</sup>

De ahí que Cotarelo piense que: "...casi parece que hay una relación inversamente proporcional entre la protección pública de los partidos y el apoyo que obtienen de la sociedad, así como el grado de confianza que inspiran los ciudadanos..."<sup>212</sup>

Frente al cuestionamiento de los partidos, no existen argumentos reivindicatorios hacia los mismos que puedan generalizarse, ya que se debe analizar cada caso en concreto, país por país.

La situación actual de los partidos es homogénea en casi todas las sociedades democráticas avanzadas, no así en cambio, las causas que expliquen tal desprestigio.

"Es muy posible que entre ellas, las tres siguientes sean de las más importantes: En primer lugar, existe una percepción de que los partidos pueden haber cumplido ya muchas de sus funciones y las que restan no pueden cumplirlas en competencia con otras instancias sociales que lo hacen mucho mejor; es decir, las funciones de comunicación y socialización que antaño cumplían en buena medida los partidos, corren hoy a cargo de los medios de comunicación, que son mejores, más especializados y, además, inspiran mayor confianza entre los usuarios.

En segundo lugar, la misma existencia de la financiación pública produce un efecto desmovilizador de carácter paradójico.

---

<sup>211</sup> Cotarelo Ramón, op. cit., p. 23.

<sup>212</sup> Ibidem, p. 24.

En tercer lugar, la reaparición de la corrupción política en los últimos tiempos siembra dudas razonables acerca de la viabilidad de los sistemas de partidos...además (de que estamos) en una época de franca debilidad de las convicciones colectivas, en un fenómeno que conocemos como "fin de las ideologías"...".<sup>213</sup>

En concreto, la interrogante que se plantea es la de si se debe seguir financiando públicamente a los partidos. En cuanto al financiamiento privado, existen razones históricas y relativas a la misma naturaleza del partido para que siga existiendo, tal y como lo sostiene John Bailey: "...es imposible limitar el financiamiento de campañas políticas por parte de actores privados. No sé si se trata de una especie de ley física universal, pero si hay dinero y poder político, es imposible construir una pared que los separe, porque ambos están entrelazados...".<sup>214</sup>

En este sentido, las posibles soluciones se perfilan a un nivel teórico. De lo que se trata, no es de negar la implicación entre democracia y partidos, al grado de que éstos resulten prescindibles para el proyecto, sino más bien se debe ampliar la concepción de partido y considerar como tales a agrupaciones y asociaciones cada vez más cambiantes y diferentes de la idea de partido clásico.<sup>215</sup>

Lo anterior solamente puede lograrse si, tal como concluye Cotarelo, se establecen sistemas de financiamiento que atiendan a una doble circunstancia. Por un lado, que consideren las condiciones generales de los sistemas y, por el otro, que atiendan los requisitos particulares<sup>216</sup>. Además de buscar la congruencia entre las finalidades que se persiguen con la existencia del financiamiento público y el contenido que se establece del mismo.

## 2.9 ELEMENTOS QUE COMPONEN EL FINANCIAMIENTO PRIVADO Y PÚBLICO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Financiamiento	
Financiamiento Privado	Financiamiento Público
<ul style="list-style-type: none"><li>• Propio</li><li>• Ajeno</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Directo</li><li>• Indirecto</li></ul>

<sup>213</sup> Ibidem, p. 25.

<sup>214</sup> Bailey, John, op. cit., p. 16.

<sup>215</sup> Cotarelo, Ramón, op. cit., pp. 27-29.

<sup>216</sup> Ibidem, p. 30.

## 2.10 FINANCIAMIENTO PRIVADO

### 2.10.1 CUOTAS DE AFILIADOS

Constituyen aquéllas aportaciones o contribuciones que en forma periódica y sistemática aportan los afiliados al partido por el hecho de pertenecer al mismo. "Es la forma más común en que un partido obtiene recursos para la actividad que realiza si bien es insuficiente su cobertura total..."<sup>217</sup>

Esta forma de financiamiento surgió, primero, en los partidos de masas y después, en los demás partidos. En el caso de los partidos socialistas, con adeptos, eran considerados autosuficientes, a diferencia de los burgueses, que conseguían su financiamiento básicamente de fuentes exteriores, no provenientes de afiliados propiamente dichos.<sup>218</sup>

Su existencia obedece, por un lado, al hecho de que los partidos de masas no tenían otra forma de financiarse, por lo que comenzaron cobrando cuotas a sus afiliados, pero también a la generación de un vínculo entre el partido y sus integrantes.

Si bien es cierto que la obligatoriedad de las mismas, radica en una normatividad partidista interna, hoy en día su efectividad de pago no puede ser exigida abiertamente por los partidos, toda vez que supone, por una parte, condicionar la permanencia de sus miembros y, por la otra, el que la dirigencia partidista deba atender de una manera más directa las demandas de sus afiliados.

De acuerdo con lo anterior, son tres las razones por las que no se hacen efectivas las sanciones internas, cuando los militantes no cubren sus cuotas:

1. Disminuiría el número de afiliados;
2. Afectaría la imagen partidista;
3. Los partidos se verían obligados a atender las demandas de sus militantes de manera puntual.

Por otro lado, la forma de exhibición del pago de las cuotas puede ser uniforme o graduada, proporcional a los ingresos o preferencia del militante; puede consistir en cuotas anuales o periódicas. Además, de poder cobrarse un porcentaje fijo del total de ingresos de los militantes, o estableciendo una cifra mínima y máxima, de la cual se puede aportar lo que se considere pertinente.

---

<sup>217</sup> Instituto Interamericano de Derechos Humanos, op. cit., p. 309.

<sup>218</sup> Von Beyme, Klaus, op. cit., p. 253.

Otro punto a considerar es la forma de organización que posee el partido, si existe a nivel federal, como estatal y regional, puesto que dependiendo de ello varían las cuotas que deben cubrir los militantes.<sup>219</sup>

El objetivo de dicha modalidad es financiar las actividades ordinarias del partido y refrendar el compromiso de sus integrantes con el mismo. Esta última, quizá es la razón más importante, pues tal como lo plantea Ramón García Cotarelo, tiene "...más un significado simbólico de reafirmación partidista que el de una fuente de aprovisionamiento económico adecuado en la mayoría de los partidos políticos...".<sup>220</sup>

Lo cierto es que este tipo de contribuciones provenientes de los miembros del partido son consideradas como una de las fuentes más democráticas de subvención y su reciente disminución se explica como un efecto de la influencia del financiamiento público en los partidos o bien, como una muestra del desacuerdo de los militantes, con las decisiones adoptadas por el mismo partido. En todo caso, la relevancia de las contribuciones depende de la misma que las asigne el partido.

Así por ejemplo, en Bélgica las cuotas de afiliados representan un 10% del total de los ingresos de los partidos. Mientras que en Suiza y los Países Bajos, constituyen la única fuente de ingresos de naturaleza privada.<sup>221</sup> En cuanto a la reducción de este tipo de financiamiento, en 1992, el partido laborista inglés tuvo un ingreso del orden del 50% del total de sus ingresos que fue reducido en 1997 a tan solo el 25% de los ingresos del partido.

Dependiendo del partido del que se trate, las aportaciones de los afiliados generan ciertas consecuencias: 1. El peso político y financiero del partido estriba en su afiliación; 2. Las cuotas y el número de militantes son relevantes e indispensables, en el caso de que el partido cuente con ellas para financiarse.

Para los *catch all* la afiliación cuantiosa no es una prioridad, el partido no tiene interés en tener afiliados reclutados masivamente porque se hace complejo el manejo de la organización por la cúpula directiva, además de que significa el riesgo de una competencia más amplia por los puestos públicos a los que puedan acceder los miembros del partido.<sup>222</sup>

La contraprestación que el partido brinda al afiliado es relativa, casi nula en términos personales, pero no colectivos. Los partidos de hoy buscan sobre todo votantes y no numerosos afiliados, porque el compromiso con los votantes es menor que con los primeros.

---

<sup>219</sup> Browein, Jochen Abr y Bank Rolan.. "Financing of Political Parties in Comparative Perspective", Revista Zeitschrift Für Ausländisches Öffentliches Recht Und Völkerrecht, 61 jahrgang, heft 1, Alemania, 2001, p.32.

<sup>220</sup> Instituto Interamericano de Derechos Humanos, op. cit., p. 310.

<sup>221</sup> Browein, Jochen Abr y Bank Rolan, op. cit., p. 31.

<sup>222</sup> Martínez Sospedra, Manuel, op. cit., p. 67.

## 2.10.2 PATRIMONIO

Jurídicamente el patrimonio se compone de bienes, derechos, obligaciones y cargas susceptibles de una valoración económica o pecuniaria. Para el caso de los partidos, todo lo que pueda asimilarse a esos conceptos debe considerarse como parte de su patrimonio.

El afirmar que los partidos se financian a través de su patrimonio no resulta equivocado, sin embargo, se generaliza lo que para efectos de un sistema de financiamiento debe distinguirse de manera puntual. De lo que se trata es de determinar de donde proviene dicho patrimonio: cuotas de los afiliados, donativos, préstamos, créditos e ingresos atípicos.

## 2.10.3 ACTIVIDADES EMPRESARIALES

Las ganancias que obtienen los partidos derivadas de este tipo de actividades resultan poco significativas; "...no cabe esperar que los rendimientos de tales actividades tengan por lo general un papel relevante en la financiación de los partidos..."<sup>223</sup> sin embargo, los casos relevantes se han orientado hacia actividades export-import y editoriales, nacidas en torno a la prensa de partido.

En Austria, por ejemplo, algunos partidos desarrollaron actividades comerciales como: casas constructoras o centros comerciales, pero ello se prestó a suspicacias, respecto de algún tipo de corrupción.

Las regulaciones que restringen a los partidos la realización de tales actividades son raras; por algún tiempo a los partidos de la República Checa les fueron prohibidas<sup>224</sup>, mientras que en la Federación Rusa las actividades empresariales sólo se admitían para desarrollar objetivos de los partidos políticos.

## 2.10.4 PUBLICACIONES Y OTRAS ACTIVIDADES

Si bien "...en los partidos de masas clásicos, las publicaciones constituían un capítulo no desdeñable de los ingresos del partido, hoy en día se experimenta la progresiva desaparición de la prensa de partido en gran escala, que no ha podido resistir ni la competencia de los medios independientes, ni la de la radio y la televisión, y, en todo caso, la pérdida de su rentabilidad..."<sup>225</sup> En todo caso, los ingresos que obtienen los partidos de tal fuente, dependen de la importancia que se imprime en tal actividad.

Este tipo de actividades es propio de la gestión del patrimonio de los partidos, quienes a través de empresas de su propiedad se dedican a la industria editorial y de prensa, a parte de su labor de propaganda ideológica, aunque su trascendencia económica es pequeña porque normalmente son deficitarias.

---

<sup>223</sup> *Ibidem.*, p. 76-77.

<sup>224</sup> Browein, Jochen Abr y Bank Rolan, *op. cit.*, p. 33.

<sup>225</sup> Martínez Sospedra, Manuel, *op. cit.*, p. 70.

### 2.10.5 APORTACIONES DE CANDIDATOS Y MILITANTES CON CARGOS PÚBLICOS

Este tipo de financiamiento, llamado impuesto revolucionario o impuesto de partido (party taxes), consiste en la aportación económica de todos los integrantes del partido que conquistan cargos públicos, sea en el parlamento o en el gobierno.

Generalmente se trata de un porcentaje del total de las percepciones públicas que reciben sus servidores públicos, el cual habitualmente oscila entre un 2 y un 10%. Tal modalidad financiera es contemplada por los estatutos de los partidos para ser cubierta de forma voluntaria u obligatoria.

Históricamente, "...la principal fuente de ingresos de algunos partidos burgueses la constituyan no tanto las cuotas de miembros como las aportaciones de los miembros de las fracciones parlamentarias y de los órganos de dirección de los partidos..."<sup>226</sup>

Posteriormente, dicha modalidad se propagó hacia el resto de los partidos, como consecuencia de la "...presión de los partidos de masas, católicos y socialistas...tanto por razones derivadas de la creciente profesionalización de la carrera política, como por las derivadas del principio de igualdad...Con la retribución de los electos hizo su aparición la figura de la aportación de éstos a la financiación del partido, en principio en forma de donativos, después, conforme las retribuciones se dignificaron, en la forma de entrega al partido de una parte de las retribuciones que se perciben por razón del cargo y, en su caso, por el importe de las multas impuestas por infracción, bien de la disciplina de grupo, bien por incumplimiento de los deberes parlamentarios..."<sup>227</sup>

Aún cuando las aportaciones de los parlamentarios juegan hoy en día un papel menor que antes de la Segunda Guerra Mundial, en relación con las aportaciones privadas y las subvenciones públicas, en los grupos parlamentarios fuertes los integrantes se han negado a realizar tales donativos a los partidos. En los Países Bajos, incluso los socialistas han tenido dificultades para imponer una resolución del partido que estableciera una aportación del 2%.

Imponer a los parlamentarios y a los servidores públicos la obligación de entregar un porcentaje de sus percepciones al partido es una contradicción teórica; "...exigir, como se pretendió en Estados Unidos, aportaciones a los funcionarios que deben el empleo al partido gubernamental sería impensable a la vista del derecho administrativo que rige en la mayor parte de los países europeos. El comité de finanzas de los partidos consideró, en abril de 1983, que estas donaciones eran inconstitucionales puesto que conculcaban el principio de libre representación claramente instituido en la Constitución..."<sup>228</sup>

---

<sup>226</sup> Von Beyme, Klaus, op. cit., p. 254.

<sup>227</sup> Martínez Sospedra, Manuel, op. cit., p. 70-71.

<sup>228</sup> Von Beyme, Klaus, op. cit., p. 255.

De acuerdo con Frowein y Bank, la naturaleza jurídica de estas contribuciones debe analizarse puesto que pueden ser consideradas como fuente de financiamiento privado o público. De hecho en Alemania se ha discutido su inconstitucionalidad, dado que el espíritu de la ley fundamental es el asegurar la independencia en la actuación de los parlamentarios a través de su paga y mediante una suficiente cantidad de dinero; por lo que si los representantes pagan a su partido, se pueden sacar dos conclusiones: 1. Su independencia está en juego, o 2. La cantidad de dinero que se le paga es más alta de lo que debiera de ser.

En los países europeos tales contribuciones son una fuente significativa de ingresos de los partidos políticos, los -party taxes- pueden instituirse de forma voluntaria u obligatoria para los servidores públicos.

### **2.10.6 PRÉSTAMOS Y CRÉDITOS**

Los partidos se allegan recursos económicos solicitando a instituciones financieras préstamos y créditos. Usualmente utilizan este financiamiento en épocas electorales. Son los partidos grandes los que se benefician de tales instrumentos, toda vez que cuentan con mayores posibilidades para garantizar tales créditos.

De acuerdo con Martínez Sospedra "...el recurso al crédito nunca ha sido importante hasta la aparición de la financiación pública de los partidos y, en especial, de las campañas electorales. En general, los partidos rehuyen las operaciones crediticias como medio de financiar sus actividades ordinarias...El creciente coste de las campañas electorales y la introducción progresiva de su financiación pública, en cambio, conforman un escenario en el que el recurso al crédito es frecuente y fácil, al contar los partidos con un recurso financiero público y publicitado que ofrece garantías a los acreedores..."<sup>229</sup>

Lo cierto es que, en el caso de que los partidos utilicen esta modalidad para financiarse, se pueden generar situaciones inequitativas respecto de otros partidos. La banca no puede estar dispuesta a financiar partidos con los que no está de acuerdo, además porque no todos garantizan los pagos derivados de tales operaciones financieras.

### **2.10.7 DONACIONES**

Las donaciones son regalos o dádivas voluntarias, provenientes de personas físicas o morales privadas, nacionales o extranjeras, con el propósito de apoyar las actividades políticas y electorales de los partidos, a efecto de hacer posible su acceso al poder y aún cuando son esporádicas representan una de las fuentes más importantes de financiamiento de los partidos.

---

<sup>229</sup> Martínez Sospedra, Manuel, op. cit., p. 72.

Este tipo de financiamiento tiene sus antecedentes en los partidos propios del liberalismo, los cuales eran sostenidos por miembros o simpatizantes con dinero, que utilizaban a estas organizaciones como instrumentos de poder.<sup>230</sup>

Las donaciones partidistas tienen su origen en los partidos conservadores, porque históricamente se establecía una relación entre intereses privados y candidatos, de tal modo que éstos actuaban a favor de los que les pagaban sus campañas políticas.

El origen de estos ingresos presenta el problema de que llega a limitar la independencia de los partidos y el interés general se ve mermado por conveniencias particulares. Esto ha llevado a algunos países a limitar o prohibir las contribuciones provenientes de organizaciones, empresas o entidades privadas, así como las derivadas de la administración pública.<sup>231</sup>

Aunque han perdido la posición casi exclusiva de que gozaban a principios de siglo, las donaciones continúan siendo importantes en las finanzas de los partidos porque solventan sus necesidades económicas derivadas de sus actividades normales y de campañas electorales.

En virtud de que las donaciones son una fuente importante de ingresos para los partidos políticos, en casi todos los países europeos, algunos de ellos han impuesto límites a las mismas. Quienes no imponen restricciones en dicha materia son países como Austria, Suiza, Países Bajos, República Checa, Dinamarca, Reino Unido.

Generalmente, la limitación se da en dos vertientes: 1. Imposición de topes máximos a las donaciones<sup>232</sup> y, 2. Restricción de donadores e imposición de condiciones a las donaciones.

Respecto de los donantes la legislación comparada distingue entre aquéllos sujetos de derecho que sí pueden ser donantes y aquéllos que no lo pueden ser. Así por ejemplo, no se autorizan las donaciones provenientes de sindicatos, empresas, fundaciones políticas, grupos parlamentarios, asociaciones cuyo objeto sea caritativo o de beneficencia, donantes anónimos, así como cualquier tipo de donación proveniente del extranjero.

## Efectos

El financiamiento privado encierra varios inconvenientes, "...como son el de la pérdida de independencia de los partidos y su subordinación programática e ideológica a los intereses de los donantes, que generalmente prefieren permanecer en el anonimato, para desde ahí influir de distintas maneras en la selección de candidatos, en la orientación política de la organización financiada o la obtención de privilegios gubernamentales..."<sup>233</sup>

---

<sup>230</sup> Instituto Interamericano de Derechos Humanos, op. cit., p. 310-311.

<sup>231</sup> Fernández-Liebrez, Fernando, p. 177 citado por Jiménez Ruiz, Francisco Javier, op. cit., p. 114.

<sup>232</sup> Browein, Jochen Abr y Bank Rolan, op. cit., p. 34.

<sup>233</sup> Instituto Interamericano de Derechos Humanos, op. cit., p. 311.

De hecho tal inconveniente es considerado en la legislación comparada al grado de desconfiar o considerar como impropias ciertas donaciones. Así por ejemplo, en Alemania las donaciones provenientes de los sindicatos se encuentran prohibidas, mientras que en Dinamarca son permitidas. En el Reino Unido se admiten donaciones provenientes de empresas, salvo cuando sean aprobadas en una reunión general. En Italia no pueden hacer donaciones empresas públicas cuyo capital rebase el 20% del total, en España las donaciones provenientes de empresas públicas o privadas que contraten con el Estado están prohibidas, finalmente. Finalmente, tanto en Francia como en Bélgica, las donaciones sólo son aceptadas si provienen de ciudadanos.

En este sentido, las donaciones son consideradas exclusivas de los partidos burgueses, porque sus integrantes "...se hallan en mejor posición para obtener donaciones importantes, y esa mayor facilidad puede minar la igualdad en la competencia política, de ahí la tendencia de las regulaciones sobre la materia a limitar su importe..."<sup>234</sup>

A este respecto, a diferencia de las prohibiciones, la exigencia de dar publicidad a la información relativa a los donantes y los donativos, resulta significativa porque el apoyo político a un partido no debe ser cuestionado en sí. El dilema radica en que los partidos realizan actividades de interés público, de ahí que su financiamiento deba hacerse público.<sup>235</sup>

### 2.10.8 INGRESOS ATÍPICOS

En este rubro se contemplan actividades controversiales tales como: donaciones extranjeras, tráfico de información privilegiada, otorgamiento de contratos, concesiones administrativas, licencias, cobro de comisiones; asignación de funcionarios o empleados públicos, donaciones encubiertas.

"Como ha señalado Cotarelo, esta fórmula se refiere a aquellas vías de financiación que no se encuentran dentro de la estricta legalidad y que están en la línea fronteriza de la corrupción y del delito. Las dos formas más comunes de subvención atípica es la referida a las aportaciones extranjeras y a la práctica denominada como *sottogoverno*. En la primera determinadas organizaciones ajenas al país, ya sean nacionales o internacionales, hacen llegar fondos a su partido a través de personas o entidades interpuestas.

La práctica del *sottogoverno* se refiere a que ante la necesidad de los partidos de obtener más dinero para su financiación, y al estar vinculados a instancias de la Administración, éstas conceden contratos a empresas que se prestan a entregar dinero a su partido. Esta práctica, además de la posible ilegalidad, ya que no tiene en cuenta los principios de imparcialidad y neutralidad de la Administración, expresa otro rasgo muy significativo de algunos sistemas políticos que atañe a su legitimidad y al nivel moral de sus prácticas políticas..."<sup>236</sup>

---

<sup>234</sup> Martínez Sospedra, Manuel, op. cit., p. 74.

<sup>235</sup> *Ibidem.*, p. 76.

<sup>236</sup> Fernández -Llebrez, Fernando, p. 179-180 citado por Jiménez Ruiz, Francisco Javier, op. cit., p. 115.

## 2.11 FINANCIAMIENTO PÚBLICO

### 2.11.1 TIPOS

Como se ha mencionado, el financiamiento público de los partidos políticos proviene del presupuesto estatal y existen dos modalidades a través de las cuales se hace efectiva su entrega a los partidos. Por un lado, el financiamiento público directo se entrega a través de dinero a los partidos, por el otro, el financiamiento público indirecto, es aquél a través del cual los partidos reciben ciertas prestaciones o servicios del Estado, además de un tratamiento especial referido a su situación fiscal.

A continuación se analizan de manera detallada, ambos sistemas de financiamiento.

GARANTÍA DE FINANCIAMIENTO PÚBLICO.		
SI	18 Países	Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, España, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.
NO	1 País	República Dominicana <sup>237</sup>

En el caso de República Dominicana, pese a que el financiamiento público no está garantizado a nivel normativo, en la práctica, el Estado otorga beneficios a los partidos políticos vía exoneración, sobre todo en campaña electoral.

En Chile y Perú, si bien no se garantiza el financiamiento público directo a nivel normativo, éstos gozan del aporte estatal de forma indirecta.

MODALIDADES DE FINANCIAMIENTO PÚBLICO		
DIRECTO	—	—
INDIRECTO	2 Países	Chile exenciones fiscales a los partidos. Perú, acceso de los partidos en los medios de comunicación.
MIXTO	16 Países	Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, España, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Uruguay y Venezuela.

<sup>237</sup> Del Castillo, Pilar y Zovalto, Daniel, op. cit, anexo II, pp. LIX-LXIII.

## 2.12 FINANCIAMIENTO PÚBLICO DIRECTO

### 2.12.1 CONCEPTO

Este tipo de financiamiento se refiere a la entrega de dinero por parte del Estado a los partidos políticos, es decir, "...consiste en la ayuda financiera que el Estado otorga a los partidos directamente con cargo a su presupuesto general..."<sup>238</sup>

El otorgamiento del financiamiento directo atiende a varias circunstancias a saber, el dinero se entrega en virtud de:

1. La existencia de los partidos políticos;
2. Los porcentajes mínimos de votación obtenida por los partidos, o
3. El número de escaños asignados a cada partido en el Parlamento.

### 2.12.2 HIPÓTESIS PARA SU OTORGAMIENTO

#### a) ATENDIENDO A LA EXISTENCIA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

La forma en que se entrega dicho capital varía de país a país, pero fundamentalmente atiende, en primer lugar, a la simple existencia de partidos en el sistema político, es decir, se entrega el dinero a todos los partidos que participan en los procesos electorales.

"Este criterio fue sostenido, en los años sesenta tanto por el Tribunal Federal de Alemania como por la Corte Constitucional de Israel, para que fueran reembolsados los gastos electorales a todos los partidos que concurrían a las elecciones legalmente; en Brasil, también se llegó a establecer que todos los partidos tenían derecho a este reembolso, tomando como base el monto total de los fondos públicos destinados a este fin..."<sup>239</sup>

#### b) ATENDIENDO AL PORCENTAJE DE VOTACIÓN OBTENIDO POR CADA PARTIDO

Este financiamiento consiste en entregar dinero a los partidos, pero tomando en cuenta el porcentaje de votos válidos que hayan acumulado en las jornadas electorales, ya sea para financiar candidatos (Canadá, Estados Unidos) o partidos (Noruega, República Federal de Alemania).

FONDO ASIGNABLE		
PREDETERMINADO	8 Países	Argentina, Colombia, Costa Rica, Ecuador, España, Nicaragua, Panamá y Uruguay.
VARIABLE	7 Países	Brasil, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá y Venezuela.

<sup>238</sup> Instituto Interamericano de Derechos Humanos, op. cit., p. 315.

<sup>239</sup> Ibidem., p. 316.

NO DETERMINADO	3 Países	Bolivia, Chile y Perú. <sup>240</sup>
----------------	----------	---------------------------------------

BARRERA LEGAL		
SI	12 Países	Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, España, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Uruguay y Venezuela.
NO	6 Países	Argentina, Bolivia, Chile, Honduras, Panamá y Perú. <sup>241</sup>

**c) ATENDIENDO AL NÚMERO DE ESCAÑOS OBTENIDOS POR LOS PARTIDOS EN EL PARLAMENTO**

El financiamiento público directo se otorga atendiendo al porcentaje de curules que se les entrega a los partidos en el Congreso o Parlamento, es decir, con base al grado de presencia parlamentaria; de tal modo que sólo se financian con dinero público a los partidos que obtienen representación, ya sea tomando en cuenta el porcentaje de votos obtenidos o según el número de escaños ocupados.<sup>242</sup>

**d) MIXTO**

El financiamiento público directo se otorga en forma mixta, es decir, para la entrega de dinero, se consideran tanto el número de sufragios obtenidos por cada partido en la elección, como el grado de representación parlamentaria que posean.

CRITERIO DE ASIGNACIÓN		
PROPORCIONAL A FUERZA ELECTORAL	7 Países	Argentina, Costa Rica, El Salvador, España, Guatemala, Honduras y Paraguay.
MIXTO	7 Países	Brasil, Colombia, Ecuador, México, Nicaragua, Panamá y Uruguay.
NO DETERMINADO	4 Países	Bolivia, Chile, Perú y Venezuela. <sup>243</sup>

<sup>240</sup> Del Castillo, Pilar y Zovatto, Daniel, op. cit., anexo II, pp. LIX-LXIII.

<sup>241</sup> Idem.

<sup>242</sup> Browein, Jochen Abr y Bank Rolan, op. cit., p. 38 ss.

<sup>243</sup> Del Castillo, Pilar y Zovatto, Daniel, "La financiación de la política en Ibero América, op. cit., anexo II, pp. LIX-LXIII.

### 2.12.3 MOMENTO DE ENTREGA DEL DINERO

La forma de financiar a los partidos también varía en cuanto al momento de la entrega de los recursos económicos, puesto que el dinero se les puede proporcionar antes del proceso electoral o después de él.

ENTREGA DEL FINANCIAMIENTO A LOS PARTIDOS POLITICOS (TIEMPO ELECTORAL)		
ANTES DE LA CAMPAÑA ELECTORAL	2 Países	Ecuador y El Salvador.
DURANTE LA CAMPAÑA ELECTORAL	3 Países	Costa Rica, México y Panamá.
DESPUÉS DE LA CAMPAÑA ELECTORAL	3 Países	Colombia, Guatemala y Uruguay.
OTRAS MODALIDADES	5 Países	En el caso de Argentina, los aportes se dan según el caso, al iniciarse la campaña electoral, luego de oficializarse las boletas y mensualmente.  Brasil, el Tesoro Nacional entrega mensualmente los duodécimos del fondo al Banco de Brasil.  España, las subvenciones estatales son anuales, las subvenciones públicas por gastos electorales se realizan después de las elecciones.  Paraguay, el aporte del estado debe ser entregado a los partidos políticos dentro de los primeros 60 días de cada año.  Venezuela, el Consejo Supremo Electoral dicta un reglamento específico para cada tipo de elección.
NO DETERMINADOS	3 Países	Bolivia, Honduras y Nicaragua. <sup>244</sup>

### 2.12.4 ACTIVIDADES FINANCIADAS

El financiamiento está concebido no sólo para su utilización durante periodos electorales, sino también para solventar actividades permanentes de los partidos, puesto que éstos requieren fondos para:

1. Participar en contiendas electorales.
2. Mantener sus organizaciones en periodos no electorales. "La financiación permanente está menos extendida que la electoral y existe en todos los países escandinavos, en Australia, Italia y España, e indirectamente en Alemania..."<sup>245</sup>
3. Desarrollar actividades específicas de investigación o asistencia a los representantes electos del partido.<sup>246</sup>
4. Establecer fundaciones, institutos científicos u organizaciones para jóvenes o de género.<sup>247</sup>

<sup>244</sup> Del Castillo, Pilar y Zovatto, Daniel, op. cit., anexo II, pp. LIX-LXIII.

<sup>245</sup> Martínez Sospedra, Manuel, op. cit., p. 83.

<sup>246</sup> Instituto Interamericano de Derechos Humanos, op. cit., p. 320.

<sup>247</sup> Browein, Jochen Abr y Bank Rolan, op. cit., p. 42-43.

De ahí que varias legislaciones ya no sólo contemplen la actividad partidista, como ocasional y circunscrita a épocas de elecciones, sino que la ha convertido en periódica y permanente, pues el financiamiento de este tipo puede ir dirigido a cubrir los costos de las campañas pero en términos de candidaturas.

#### **a) ELECTORALES**

Este tipo de actividad "...se refiere al financiamiento de las actividades electorales o propagandísticas vinculadas con la campaña electoral que desarrollan las fuerzas políticas..."<sup>248</sup>

El hecho de que el Estado financie este rubro, responde principalmente a la misma razón que dio sustento a la aparición de un financiamiento público en favor de los partidos, sin embargo, hoy en día tal realidad ha venido sobrepasando los cálculos de hace 30 años.

Si bien "...los gastos electorales constituyen el objetivo y punto principales del financiamiento de los partidos en el mundo democrático...se debe tomar en consideración que los estilos de campaña han evolucionado de manera importante y el presente siglo ha presenciado cambios en los objetivos de los gastos. En el periodo inicial, los gastos electorales se concentraban en la organización y movilización de los votantes, grandes sumas de dinero se empleaban para que los votantes acudieran a los centros de votación.

La ampliación del sufragio, el crecimiento de la población y el aumento de la escolaridad, al generalizarse la educación pública, el empleo de la computación en la prensa y los periódicos baratos condujeron a una mayor dependencia de los medios de comunicación escritos, de ahí que los gastos en publicidad y en comunicación se hicieran más prominentes..."<sup>249</sup>

La finalidad primera de la subvención de las actividades electorales de los partidos ha sido rebasada por los hechos, de ahí que actualmente se busquen diseños que permitan un replanteamiento de tal rubro financiero.

#### **b) PERMANENTES O NO ELECTORALES**

El énfasis que imprime cada país en el financiamiento de este tipo de actividades, depende tanto de la concepción en la que se tenga a los partidos en general, como de las tendencias ideológico pragmáticas de los mismos partidos.

---

<sup>248</sup> Nohlen, Dieter, Picado, Sonia y Zovatto Daniel (compiladores), "Tratado de derecho electoral comparado de AL", FCE, México, 1998, p. 817.

<sup>249</sup> Instituto Interamericano de Derechos Humanos, op. cit., p. 321.

"Los fondos para mantener las organizaciones partidistas en periodos inter-electorales tienen que ver con las diferencias entre la orientación electoral de los partidos, siendo que hay algunos que enfatizan más la organización partidista fuera del parlamento..."<sup>250</sup>

También se relaciona con el tipo de partidos que se quieran tener en un Estado, es decir, el grado de institucionalización que se busque generar en los mismos, sobre todo, en países cuya fortaleza de sus partidos y más aún la existencia democrática de los mismos data de hace poco tiempo.

En realidad lo que se financia son las actividades organizacionales de los partidos y todos los gastos que se generan de su quehacer cotidiano. El financiar dichas labores implica el reconocimiento de la importancia de los partidos, no sólo en el proceso electoral, sino en el sistema democrático en general.

El Estado tiene que asegurar que los partidos estén en condiciones de llevar a cabo sus actividades ordinarias, lo cual conlleva a reconocer que la posible desigualdad económica entre las fuerzas políticas y su potencial dependencia de los grupos que las financian, son problemas que se extienden más allá del marco concreto de las elecciones y se encuentran permanentemente planteados.

De ahí que Pilar del Castillo plantee en su obra que "...para garantizar una igualdad económica básica entre las distintas opciones políticas, reforzar su independencia de los grupos de interés y asegurar que los partidos cumplan las funciones que le son atribuidas en el sistema político, es necesario que el Estado financie tanto sus actividades permanentes como sus actividades electorales..."<sup>251</sup>

### c) DE INVESTIGACIÓN Y CULTURA POLÍTICA

Existen otras actividades que se financian y que tienen un tratamiento especial, toda vez que la subvención pública no llega a ser total porque "...los partidos tratan de conseguir este tipo de servicios en forma gratuita o esperan las ofertas de individuos interesados o de institutos de investigación del mismo color político en su país o en el extranjero..."<sup>252</sup>

ACTIVIDADES OBJETO DE FINANCIAMIENTO PÚBLICO.		
PERMANENTES Y ELECTORALES	9 Países	Argentina, Brasil, Chile, Colombia, España, México, Paraguay, Uruguay y Venezuela.
SOLO ELECTORALES	9 Países	Bolivia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y Perú.
SOLO PERMANENTES <sup>253</sup>	—	—

<sup>250</sup> Idem.

<sup>251</sup> Del Castillo, Pilar, op. cit., p. 68.

<sup>252</sup> Instituto Interamericano de Derechos Humanos, op. cit., p. 321.

<sup>253</sup> Del Castillo, Pilar y Zovatto, Daniel, op. cit., anexo II, pp. LIX-LXIII.

## 2.13 FINANCIAMIENTO PÚBLICO INDIRECTO

### 2.13.1 CONCEPTO

Este tipo de financiamiento consiste en la entrega y/o facilitación de apoyos en especie, ya sea materiales y/o en diversas prestaciones, por parte del Estado para los partidos políticos y que no implican un apoyo económico directo; consiste en los diversos soportes que reciben los partidos de la maquinaria estatal para realizar actividades que ellos deberían de pagar y que no envuelven una colaboración fiscal directa. Generalmente se otorgan tanto en etapas electorales, como en etapas no electorales, lo cual hace variar el grado de colaboración otorgada.

De hecho, "...los primeros ejemplos de financiación indirecta son antiguos y vienen a revestir la forma de facilidades postales y telegráficas para los electos y /o para la propaganda electoral...las vías indirectas de financiación pública indirecta más importantes son tres: el otorgamiento de espacios gratuitos o tiempo de antena en los medios de comunicación de carácter público, el otorgamiento gratuito de espacio o locales públicos para actos partidarios, y la concesión de subvenciones a organizaciones dependientes...".<sup>254</sup>

Las subvenciones de tipo indirecto se han concedido bajo dos modalidades: a) Financiamiento de actividades especiales y b) Subvenciones en especie.

El primer tipo de subsidios tiene como finalidad ayudar al sostenimiento de actividades de los partidos que por su significación son consideradas fundamentales para el sistema democrático. Este tipo de subvenciones han sido características de los países escandinavos, en los que gran parte de la prensa, se encuentra vinculada a los partidos y cuenta desde hace muchos años con apoyo económico del Estado. Dentro de esta primera clase de subsidios se hallan también, los destinados a organizaciones juveniles o de otro tipo, relacionadas con los partidos.

Por su parte, las subvenciones en especie, revisten distintas modalidades, entre otras: la concesión de tarifas especiales para el envío de propaganda electoral y la posibilidad de utilizar locales públicos para los mítines sin costo alguno para los partidos.

Dentro de esta modalidad de subvenciones se cuenta el uso gratuito de la televisión para propaganda electoral (cuando este medio de comunicación es propiedad del Estado), la que va a tener una mayor repercusión en el costo global que para partidos y candidatos suponen las campañas electorales.

De manera sistemática se pueden mencionar como modalidades del financiamiento público indirecto las siguientes:

---

<sup>254</sup> Martínez Sospedra, Manuel, op. cit., p. 86.

## 2.13.2 ESPECIES

### a) PRÉSTAMO DE LOCALES Y ESPACIOS PÚBLICOS

Para la celebración de reuniones, congresos u otros eventos, el Estado facilita a los partidos la utilización de espacios públicos. Esta forma de financiamiento indirecto es relevante porque los costos de alquiler de espacios privados para la realización de cualquier evento resultan elevados y los partidos se ahorran una buena cantidad de dinero.

De hecho "...esta prestación tiene considerable importancia, más por lo que significa para los partidos por no tener que desembolsar fuertes cantidades de dinero, que por lo que deja de percibir por concepto de rentas el Estado..."<sup>255</sup>

Y aún cuando se puede argumentar que "...ésta es una figura que ha visto menguar la importancia que tales recursos tenían en la época áurea de los partidos de masas, pues la concentración o el mítin no tienen hoy la trascendencia social que tuvieron en el pasado, al constituir elementos de socialización y comunicación hoy marginados por la radio y la televisión..."<sup>256</sup> sigue siendo una importante forma de acercamiento entre el partido y sus militantes y simpatizantes.

### b) CESIÓN DE ESPACIOS PÚBLICOS PARA EXHIBICIÓN Y PROPAGANDA

Esta modalidad del financiamiento indirecto tiene hoy gran importancia, toda vez que al facilitar ciertos espacios públicos a los partidos, también les ahorra dinero, además de que es una manera de hacerse propaganda masiva, sobre todo de tipo electoral.

"Esta prestación también tienen una utilidad muy grande para los partidos, pues al contar con espacios visibles y bien situados para su propaganda electoral no tienen que efectuar los fuertes gastos que compañías privadas les cobran por estos conceptos, pues los costos de espacios destinados para estos fines, tienden a respetar el principio de igualdad, dándoseles el mismo tratamiento a todos los partidos, con lo que se evita que los más grandes y poderosos acaparen los espacios públicos para su propaganda..."<sup>257</sup>

### c) FRANQUICIAS PARA EL USO DE CORREO Y TELÉGRAFO

Este tipo de prerrogativas a favor de los partidos es significativo en épocas electorales y para el funcionamiento de la organización partidista. En las primeras, porque facilita la comunicación entre el partido y su electorado y, en la segunda, porque sirven para que el partido nacional pueda intercambiar información con sus delegaciones estatales o regionales.

---

<sup>255</sup> Instituto Interamericano de Derechos Humanos, op. cit., p. 313.

<sup>256</sup> Martínez Sospedra, Manuel, op. cit., p. 88.

<sup>257</sup> Instituto Interamericano de Derechos Humanos, op. cit., p. 314.

#### d) ESPACIOS EN MEDIOS DE COMUNICACIÓN ELECTRÓNICA

“Este financiamiento público indirecto es proporcionado por lo regular con mayor facilidad en los Estados donde algunos de estos medios son de su propiedad, independientemente de que los que pertenezcan a empresas privadas sean obligados también a brindar determinados tiempos a los partidos para fines electorales.

Nadie duda de la gran eficacia y penetración que la televisión y la radio tienen en la sociedad contemporánea, lo que las ha convertido en medios idóneos para la comunicación política y social. Su gran cobertura nacional y el impacto que logra en la ciudadanía provoca el interés de los partidos por tener acceso a estos medios, que sin la ayuda del Estado, tendrían graves dificultades económicas para poder pagar los elevadísimos costos que tienen...”<sup>258</sup>

Las ventajas de estas prerrogativas radican en que dan oportunidad a los partidos de exponer sus propuestas y principios partidistas, tanto en épocas electorales como en las no electorales.

La existencia de tal financiamiento representa un cúmulo de ventajas también para los partidos nuevos para poder darse a conocer e ir penetrando en la sociedad.

Los espacios en los medios de comunicación son tan importantes, que se ha tenido que desarrollar una regulación específica en los países democráticos. De acuerdo con Pilar del Castillo existen dos modelos distintos de dar acceso a este tipo de financiamiento, en virtud de la titularidad que tengan las televisoras y radiodifusoras en el país de que se trate:

“1. El modelo europeo. La televisión constituye en la mayoría de los países europeos un ente de titularidad pública. Los anuncios de tipo político se encuentran prohibidos y a los partidos se les conceden espacios gratuitos con ocasión de las campañas electorales, en unos países proporcionalmente al número de votos. Austria, Bélgica, Alemania, Irlanda, Italia, Suecia, Suiza y Gran Bretaña—y en otros – Dinamarca, Finlandia y Francia—el tiempo es igual para todos. El acceso gratuito a las emisoras de televisión y a las de radio plantea el problema de cuáles han de ser los criterios que presidan la distribución de los espacios y qué órgano es el encargado de establecerlos y vigilar por su cumplimiento.

#### 2. Los modelos norteamericanos y canadienses

Como hemos señalado, la radio y la televisión en Estados Unidos y Canadá no se encuentran en manos de ningún monopolio estatal. En la actualidad coexisten en estos países emisoras públicas y privadas...”<sup>259</sup>

<sup>258</sup> Ídem.

<sup>259</sup> Del Castillo, Pilar, op. cit. p. 157,169.

### **e) EXENCIONES FISCALES A LOS PARTIDOS Y A LOS MILITANTES**

Este tipo de financiamiento implica una reducción en los ingresos tributarios para el Estado del que se trate y aplica tanto a los partidos como a sus afiliados y simpatizantes.

“Se da esta forma de financiamiento público indirecto a la exoneración que hace el Estado a los partidos políticos para que dejen de cubrir sus obligaciones tributarias a que se encontrarían sujetos como personas morales. No es una práctica que cuente con muchas simpatías por ser atentatorio del principios de igualdad que debe regir en materia impositiva y porque además suele ser criticado y mal visto por la ciudadanía este tipo de apoyos financieros...”<sup>260</sup>

### **f) FINANCIAMIENTO DE LA PRENSA**

En el caso del financiamiento estatal de la prensa, tiene escasa utilización fuera del mundo escandinavo.<sup>261</sup> “Un sistema de financiación pública indirecta característica de los países escandinavos ha venido siendo la concesión de ayudas económicas a la prensa por parte del Estado. Toda vez que en aquellos países un importante sector de la prensa diaria se ha encontrado tradicionalmente vinculada a los partidos, se pueden considerar como financiación indirecta de los mismos subsidios públicos dirigidos a sufragar parte del costo de mantenimiento de aquélla...”<sup>262</sup>

### **g) FINANCIAMIENTO DE LAS ORGANIZACIONES DEPENDIENTES DE LOS PARTIDOS**

Se trata de aquéllas organizaciones dependientes del partido, que formalmente son parte de él y que, como ejemplos se citan a: organizaciones específicas como de jóvenes, mujeres; a las academias políticas, escuelas de formación de cuadros del partido y de las fundaciones de los mismos partidos.

“Otra forma indirecta de financiación de los partidos puede considerarse la concesión de ayudas económicas a organizaciones subsidiarias de los mismos. Es decir, organizaciones distintas de los partidos pero vinculada política y organizativamente a ellos. Los países que presentan esta modalidad de ayuda estatal indirecta a los partidos son Austria, Alemania y Finlandia...”<sup>263</sup>

### **h) POR CARGOS DE ELECCIÓN**

Esta modalidad de financiamiento se otorga por el desempeño de cargos públicos que lleven a cabo los militantes de un partido. El Estado entrega dinero a los partidos que cuenten con representación política.

---

<sup>260</sup> Instituto Interamericano de Derechos Humanos, op. cit., p. 315.

<sup>261</sup> Martínez Sospedra, Manuel, op. cit., p. 89.

<sup>262</sup> Del Castillo, Pilar, op. cit., p. 173.

<sup>263</sup> *Ibidem.*, p. 178.

## 2.14 CONTROL DE LOS INGRESOS Y GASTOS DE LOS PARTIDOS

### 2.14.1 MECANISMOS DE CONTROL

Hoy más que nunca, el punto nodal del tema financiero de las organizaciones políticas, radica en la capacidad de controlar jurídicamente sus gastos e ingresos. En términos generales, la revisión de las finanzas de las fuerzas políticas se estructura en cuanto a: 1) cómo se lleva a cabo el control, es decir, qué mecanismos permiten conocer cuáles son los gastos e ingresos de los partidos; 2) quién controla, esto es, sobre qué órgano recae la competencia fiscalizadora y, por último, 3) qué sanciones conlleva el incumplimiento de las normas.<sup>264</sup>

Una de las preocupaciones de cualquier modelo de financiamiento, deber ser el cómo es que los recursos económicos pueden ser controlados, la manera en que la opinión pública puede confiar en cada partido y el sistema político en general puede ser expuesto a la transparencia. A este respecto, resultan ser importantes herramientas, tanto la obligación de publicitar las finanzas partidistas para que los ciudadanos lleven a cabo un escrutinio independiente y también para que se establezcan sanciones claras, si se da el caso de una irregularidad.

En este sentido, el control que puede ejercerse en el rubro financiero de los partidos, se da genéricamente a través del establecimiento de:

1. Medidas legales y materiales;
2. La existencia de un órgano controlador;
3. La determinación de sanciones.

MECANISMOS Y PROCEDIMIENTOS DE CONTROL		
SI	18 Países	Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, España, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.
NO	1 País	Panamá. <sup>265</sup>

### 2.14.2 LÍMITES O PROHIBICIONES EN LAS CONTRIBUCIONES DE LOS PARTIDOS

El tema relativo al financiamiento de los partidos adquirió importancia a partir de la década de los años cincuenta del siglo pasado, pero ya en una etapa previa existían otros mecanismos legales que habían implementado varios países, con la finalidad de evitar la corrupción, el chantaje político y propiciar el abaratamiento de los gastos electorales, así como generar mayores condiciones de igualdad entre los partidos contendientes.

<sup>264</sup> Del Castillo, Pilar, op. cit., p. 126.

<sup>265</sup> Del Castillo, Pilar y Zovatto, Daniel, op. cit., anexo II, pp. LIX-LXIII.

Esta etapa inició a finales del siglo XIX y comienzos del XX, consistió en la regulación que realizaron países europeos para limitar los gastos electorales, tanto de candidatos como de partidos, así como la prohibición de ciertas contribuciones privadas.

RESTRICCIONES O PROHIBICIONES		
SI	17 Países	Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, España, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.
NO	2 Países	El Salvador y Panamá. <sup>266</sup>

### 2.14.3 LIMITACIÓN DE GASTOS DE PARTIDOS Y CANDIDATOS

En todo sistema de financiamiento existen una serie de principios que le particularizan. Por un lado se establecen límites y se prohíben contribuciones: individuales, de empresas, de sindicatos, funcionarios públicos y de fuentes extranjeras, pero son pocas las legislaciones que prohíben a partidos y candidatos recibir contribuciones de origen extranjero.

A comienzos del siglo XX en los Estados Unidos, se prohibió que las empresas realizaran contribuciones políticas, al tiempo que una de las fuentes de financiamiento más importantes para los partidos políticos americanos durante el siglo XIX eran las aportaciones de los empleados públicos.

Respecto del financiamiento extranjero, destaca el papel relevante que posee en ciertos países mediterráneos e hispanoamericanos en los que los partidos cuentan con la asistencia técnica y económica de partidos afines del norte y centro de Europa. No obstante, dichas actividades no han sido suficientemente estudiadas.<sup>267</sup>

A finales del siglo XIX, el primer país que limitó los gastos electorales de los candidatos fue Gran Bretaña; en cuanto a los límites en los gastos de los partidos, países como Australia, Nueva Zelanda, Estados Unidos, Canadá, también regularon dicha actividad y el sistema de control financiero sigue aún vigente.

LÍMITES A GASTOS DE CAMPAÑA		
SI	7 Países	Brasil, Colombia, Costa Rica, España, México, Uruguay y Venezuela.
NO	12 Países	Argentina, Bolivia, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y República Dominicana. <sup>268</sup>

<sup>266</sup> Idem.

<sup>267</sup> Del Castillo, Pilar op. cit., pp. 45, 53, 57.

<sup>268</sup> Del Castillo, Pilar y Zovatto, Daniel, op. cit., anexo II, pp. LIX-LXIII.

## **2.14.4 LIMITACIONES DE GASTOS A ORGANIZACIONES DISTINTAS DE PARTIDOS Y CANDIDATOS**

### **a) GASTOS INDEPENDIENTES**

Los gastos independientes se llevan a cabo, con la finalidad de defender o atacar a un candidato, pero éste, su comité o representante electoral se vinculan directa o indirectamente con las aportaciones. Esta figura fue prohibida en Gran Bretaña en 1918, mientras que en Estados Unidos, se reguló desde 1974.

En Canadá se ha considerado que la propaganda electoral realizada voluntariamente por cualquier grupo a favor de un candidato, resta eficacia a la limitación de los gastos de los candidatos o partidos, de ahí que se acepte restringir la libertad de expresión, prohibiendo que algunos grupos hagan gastos de propaganda electoral.<sup>269</sup>

### **b) LÍMITES A CONTRIBUCIONES INDIVIDUALES**

Aún cuando la constitucionalidad del establecimiento de límites a las contribuciones es discutida, hasta 1985 la legislación electoral norteamericana era la única de los sistemas democráticos que limitaba las aportaciones individuales

### **c) MEDIDAS FISCALES ESPECIALES**

En los sistemas de financiamiento partidista se configura también un conjunto de medidas fiscales aplicables para los sujetos que apoyen económicamente a los partidos.

En algunos modelos, las contribuciones políticas tienen un tratamiento fiscal especial, mediante diferentes beneficios o descuentos fiscales, asimismo, se han determinado impuestos especiales sobre aquellos tributos que superen determinadas cantidades. En el primer caso, la medida se dirige a estimular la participación en el financiamiento de partidos y candidatos, ampliando la base de los aportantes y estableciendo incentivos fiscales, consistentes en deducciones, mientras que en el segundo, el objetivo es limitar las grandes aportaciones.

## **2.14.5 INFORMES FINANCIEROS**

Otra medida trascendente para el manejo financiero de las organizaciones partidistas, es la presentación de informes. Dicha disposición obliga a los partidos a rendir un informe contable acerca de su estado económico, el cual debe ser público, de ahí que se discutan ciertos temas relativos a:

1. Que en los reportes de ingresos aparezcan los datos personales de los contribuyentes;
2. Si deben publicitarse todas las contribuciones o a partir de cierta cantidad;

---

<sup>269</sup> *Ibidem.*, p. 38.

3. La obligación para los partidos, de entregar información de sus contribuyentes dependiendo de las cantidades aportadas;
4. Si la cantidad aportada por cada donante, es mínima no deba reportarse quien la hizo.

#### a) PERIODICIDAD EN SU PRESENTACIÓN

La periodicidad con que se entreguen los informes influye en el control que se puede ejercer sobre los partidos. En la legislación comparada aparecen regulados dos tipos de informes, atendiendo a la temporalidad con que se presentan, así como a las actividades financieras que son reportadas: 1. Electorales y 2. Anuales.

Cabe destacar que no se cumpliría el objetivo de control, si los informes no se hicieran públicos y accesibles para los electores y el pueblo en general, pues de no verificarse este requisito, la publicidad de los gastos e ingresos se convierte exclusivamente, en un instrumento de revisión administrativo para garantizar que no se cometan prácticas ilegales, por lo que, dos medidas generales que se han adoptado a nivel comparado son las siguientes:

1. El reconocimiento del derecho de los electores a conocer el contenido de las declaraciones de gastos e ingresos presentadas por los partidos políticos.
2. Exigir la publicación de los informes en medios de comunicación.

OBLIGACIONES (RENDICIÓN DE CUENTAS)		
SI	17 Países	Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, España, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, Uruguay, República Dominicana y Venezuela.
NO	1 País	Bolivia. <sup>270</sup>

#### 2.14.6 EL PRINCIPIO DE PUBLICIDAD DE LOS GASTOS E INGRESOS PARTIDISTAS

El principio de publicidad de las contribuciones y de los gastos, es importante para la fiscalización del financiamiento público de los partidos. Su aplicación encuentra su origen en la legislación electoral americana de 1910, respecto de la difusión de las contribuciones, mientras que la publicidad de los gastos partidistas se reguló por primera vez en Gran Bretaña en 1883<sup>271</sup>. En este sentido, se plantean algunos argumentos que sustentan la operatividad de dicha obligación:

1. Permite conocer el cumplimiento de las normas.
2. Da a conocer al público la información relativa a los límites de gastos y contribuciones partidistas.
3. La publicidad de la contabilidad de los partidos posibilita la fiscalización de los mismos porque se cumple con la función de informar al electorado.

<sup>270</sup> Del Castillo, Pilar y Zovatto, Daniel, op. cit., anexo II, pp. LIX-LXIII.

<sup>271</sup> Ibidem, p. 127-129, 135.

4. Provoca que los partidos diversifiquen sus fuentes financieras, evitando recibir ayuda económica de un reducido número de contribuyentes.
5. Los aportantes que busquen favores a cambio de sus participaciones económicas se retraen de llevarlas a cabo.
6. Si los partidos y candidatos se ven obligados a ampliar el número de sus contribuyentes, por la limitación legal en la cuantía de las donaciones o por el temor a que se les identifique con los intereses de algunos individuos y grupos, se favorece una participación más amplia de los ciudadanos, puesto que los partidos se ven obligados a recabar contribuciones de un mayor número de individuos.
7. La publicidad de las contribuciones políticas es la mejor forma de que los electores conozcan y evalúen los intereses económicos y sociales que están tras las fuerzas electorales.
8. La publicidad de las donaciones ayuda a fortalecer la confianza de los ciudadanos en el sistema democrático, transparenta el mundo financiero de la política.
9. El hecho de que los electores conozcan el precio de una campaña, ayuda a que el electorado comprenda que esa inversión económica es inevitable y que cumple con una función necesaria.
10. La publicidad de los costos de las campañas ayuda a frenarlos, porque obliga a los partidos a no invertir mucho dinero en aquello que la opinión pública pueda considerar excesivo.
11. El conocimiento público de los gastos permanentes puede ayudar a que los ciudadanos conozcan mejor las funciones que desarrollan los partidos en el sistema político.
12. Es un derecho de los ciudadanos a saber quienes aportan a los partidos.

En respuesta a tan importante función de publicización financiera de los partidos, se han formulado algunos argumentos que plantean ciertas contraposiciones respecto de lo que se ha manifestado:

1. Desde el punto de vista constitucional, se dice que la publicidad de los ingresos de los partidos es incompatible con un principio fundamental del sistema político democrático, el del carácter secreto del voto que se extiende incluso a las aportaciones que llevan a cabo los ciudadanos;
2. Se producen efectos negativos en cuanto a la organización de los partidos, porque se establece una diferencia entre grandes y pequeños, y
3. Se interviene en la vida interna de los mismos partidos.

## **2.14.7 ÓRGANOS ENCARGADOS DE LLEVAR EL CONTROL**

Resulta inevitable, que para que los gastos e ingresos de los partidos y de los candidatos, puedan controlarse legalmente, la responsabilidad de la fiscalización y revisión de las actividades económicas se encuentren centralizadas<sup>272</sup>, esto quiere decir, que es necesario que un ente determinado, un órgano, se encargue de vigilar el grado de cumplimiento en este respecto y que lleve el control de los ingresos y egresos de cualquier partido.

---

<sup>272</sup> *Ibidem.*, p. 137.

Los sistemas de financiamiento de partidos se inclinan por constituir al interior de los partidos, un órgano perteneciente al mismo, dedicado a llevar dicho control financiero. A nivel de legislación comparada, se detectan tres tipos de órganos, de naturaleza jurídica distintas, que se encargan de realizar tan significativa labor: a) de la administración electoral; b) de naturaleza parlamentaria; c) dependientes del poder ejecutivo.

ÓRGANOS DE CONTROL		
ORGANISMOS ELECTORALES	13 Países	Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.
CONTRALORÍA DE LA REPUBLICA	2 Países	Costa Rica y Nicaragua.
OTRAS ENTIDADES	3 Países	Argentina, es un Juez Federal encargado del control del financiamiento.  Bolivia, son los propios órganos partidarios encargados del control del financiamiento.  España, es el Tribunal de Cuentas
NO DETERMINADO	1 País	<sup>273</sup> El Salvador.

<sup>273</sup> Del Castillo, Pilar y Zovatto, Daniel, "La financiación de la política en Ibero América", op. cit., anexo II, pp. LIX-LXII.

ANEXO

Argentina	1994 (ver Art. 38)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley Orgánica de los Partidos Políticos #23.298/95, modificada por el Decreto 31683/83</li> <li>• Código Electoral Decreto #2.135/83</li> </ul>	Del Art. 1 al 11
Bolivia	1997	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley Electoral #1779/97</li> </ul>	Del Art. 85 al 112
Brasil	1988	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley de Partidos Políticos, #9.259/96</li> <li>• Código Electoral #4737/65</li> </ul>	Título III, Cap. I y II, del Art. 30 al 45
Colombia	1991	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estatuto Básico de los Partidos Políticos y movimientos Políticos, Ley #130/94</li> </ul>	Del Art. 12 al 310
Costa Rica	1949	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Código Electoral #1536/52, reformada por el Decreto #7653/96</li> </ul>	Título X, del Art. 1 al 47
Chile	1980	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos, #18.603/87</li> </ul>	Título V, del Art. 33 al 36
Ecuador	1997	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley de Partidos Políticos, #2262, del 20/2/78</li> </ul>	Título VII, del Art. 59 al 69
El Salvador	1997	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Código Electoral Decreto #417/97</li> </ul>	Del Art. 187 al 195
España	1978	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley Orgánica de Partidos Políticos 5/1985 y Ley Orgánica de Financiación de Partidos Políticos 3/1987</li> </ul>	
Guatemala	1993	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley Electoral de Partidos Políticos, Decreto #1/95</li> </ul>	Art. 20
Honduras	1985 (ver Art. 49 y 50)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley Electoral #53/81 Decreto 270/93</li> </ul>	Art. 64
México	1997 (ver Art. 41)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales</li> </ul>	Libro II, Título III, del Art. 41 al 50
Nicaragua	1995	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley Electoral #211/96 y sus reformas</li> </ul>	Título V, del Art. 61 al 63
Panamá	1972	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Código Electoral Ley #11/83. Reformado por le Decreto #4/95</li> </ul>	Del Art. 132 al 16 del Anteproyecto de Ley.
Paraguay	1967	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Código Electoral Ley #834/96</li> </ul>	Título III, Cap. I y II del Art. 63 al 74

Perú	1993	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley Orgánica Electoral #26337/94</li> <li>• 23 de mayo de 1996, Proyecto del Código electoral</li> </ul>	Art. 35 y 207
República Dominicana	1994	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley Electoral 1962 actualizada a 1992</li> </ul>	Art. 68 al 70
Uruguay	1967	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley #16.567/94</li> </ul>	Del Art. 1 al 9
Venezuela	1983	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones de 1965.</li> <li>• Ley Orgánica del Sufragio de 1989 con las Reformas de 1993 y 1995.</li> </ul>	Art. 25  Art. 172 y 241 (Gaceta Oficial #4618)  Art. 43 y 176 (Gaceta Oficial #4918) <sup>274</sup>

<sup>274</sup> Del Castillo, Pilar y Zovatto, Daniel, op. cit., anexo II, pp. LXV-LXVII.

## CAPÍTULO 3

# ANTECEDENTES JURÍDICOS Y POLÍTICOS DEL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO

### 3.1 CONTEXTUALIZACIÓN DEL TEMA

El tema del financiamiento de los partidos políticos en México no puede entenderse fuera del proceso de transición, que el sistema político ha venido experimentando desde hace ya varias décadas.

“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 enmarcarlos en la transición democrática que inició en México en 1988 y concluyó en el año 2000...”<sup>275</sup>

La estructuración de un sistema de partidos consistente, libre y competitivo, que incluyera el rubro relativo a su financiamiento, constituyó uno de los ejes primordiales del proceso de transición política mexicana. Fue alrededor del tema, que se comenzó una reconfiguración política, una transformación que construyó una distinta manera de ejercer y repartir el poder, lejana de las usuales prácticas autoritarias conocidas hasta entonces.

A partir de los años 60, en los que la efervescencia política y social, caracterizada por el agotamiento de las viejas estructuras de poder, no encontraba los cauces para su expresión, se vivió el comienzo de un cambio profundo en la vida del México postrevolucionario, para que fuera considerado sustancialmente democrático.

El país venía de una forma autoritaria de ejercer el poder, de un régimen político en el que la pluralidad y el disenso no se aceptaban y el desarrollo normal de la vida política era contenido por el gobierno/partido. De ahí que el cambio debiera darse sobre la forma de gobernar y la construcción de un sistema de partidos, con base en el establecimiento de instituciones, sobre todo, electorales.

La variación comenzó con el reconocimiento, por parte del gobierno presidencialista autoritario, de la existencia de una pluralidad política y social en nuestro país, la cual era imparable, evidente e impulsaba la necesidad de que el gobierno comenzara a reconocer su existencia.

Según José Woldenberg, la transición política fue provocada y estimulada por una situación conflictiva en todos los órdenes de la vida social y por una desunión profunda entre la lucha política real y la legal. El tema de fondo era el de una sociedad modernizada que no cabía en el formato político de partido hegemónico. México se había vuelto complejo, diverso y plural. De ahí que un

<sup>275</sup> Lujambio, Alonso, “Financiamiento y fiscalización de los partidos políticos en México”, Elecciones México, nov./abr., México, 2001-2002, p. 10.

solo partido ya no podía representar, ni conciliar todos los intereses de un país que se modernizaba inevitablemente.<sup>276</sup>

Aunque en el plano legal se habían realizado significativas reformas electorales, en realidad todas ellas representaban el preludio de la de 1977, impulsada por Jesús Reyes Heróles y con la cual inició formalmente la transición mexicana hacia el establecimiento de un modelo democrático.

Lo que se había experimentado desde la promulgación de la Constitución de 1917 hasta finales de los años 70 del siglo pasado, era un sistema presidencial desvirtuado al que Jorge Carpizo llamó presidencialista.

De acuerdo con Joseph La Palombara "...en el sistema presidencial, el presidente, quien es jefe de estado y de gobierno a la vez, es independiente del poder legislativo y por tanto no depende mayor ni continuamente de éste para su existencia o sobrevivencia; los poderes legislativo y ejecutivo son interdependientes...".<sup>277</sup>

En el caso mexicano, lo que ocurrió era que existía un predominio abrumador del Presidente de la República sobre los otros dos Poderes de la Unión. De acuerdo con Carpizo, las causas de eso fueron las siguientes:

1. El presidente era jefe del partido predominante;
2. El poder legislativo se encontraba debilitado;
3. La integración de la SCJN era decidida por el propio presidente;
4. Éste influía directamente en la economía;
5. Los jefes del ejército dependían de él;
6. Influía sobre la opinión pública a través de los controles y facultades que tenía respecto a los medios masivos de comunicación;
7. Los recursos económicos en la federación, se concentraban en el ejecutivo;
8. Disfrutaba de facultades constitucionales amplias y meta constitucionales;
9. Determinaba los aspectos internacionales del país, sin que para ello existiera ningún freno en el Senado;
10. Tenía el gobierno directo de la región más importante del país, el D. F. y,
11. Existía un elemento psicológico, se aceptaba el papel predominante del ejecutivo sin mayores cuestionamientos.<sup>278</sup>

Así, en un determinado momento el viejo sistema perdió fuerza; el gobierno imperante, a través del PRI, caracterizado por la falta de respeto a las competencias otorgadas constitucionalmente a los distintos poderes federales, se agotó. Dos fenómenos determinaron su embate, "...la desaparición de la hegemonía y la erosión de carácter sistémico del intercambio partidista...".<sup>279</sup>

---

<sup>276</sup> Woldenberg, José, "México, la mecánica de su cambio democrático", en Moctezuma Barragán, Gonzalo (coord.), "Derecho y legislación electoral. 30 años después de 1968", Coordinación de Humanidades UNAM-Miguel Ángel Porrúa, México, 1999, p. 16.

<sup>277</sup> La Palombara, Joseph, "Politics within nations", op. cit., p. 198-199.

<sup>278</sup> Carpizo, Jorge, "El presidencialismo mexicano", 11ª ed., Siglo XXI Editores, México, 1993, p. 221.

<sup>279</sup> Silva-Herzog Márquez, Jesús, "Partido hegemónico y transición democrática", en Moctezuma Barragán, Gonzalo (coord.), "Derecho y legislación electoral. 30 años después de 1968", op. cit., p. 165.

De acuerdo con Daniel Cosío Villegas, despertó una disidencia que discutió el fenómeno del corporativismo reguido por la presidencia, especialmente en la década de 1960. De tal suerte que se pusieron en duda las amplias facultades, legales y extralegales, del presidente de la República y el predominio del partido político oficial; se empezó la búsqueda por contener y reducir ese poder excesivo.<sup>280</sup>

Lo anterior reflejaba, según Alicia Hernández Chávez, que en esos años el sistema tuvo un vínculo significativo con la sociedad, que le permitió controlar y ejercer el poder de la manera en que lo hizo, pero el PRI, fue perdiendo la capacidad canalizadora de los fenómenos sociales que le cuestionaban: "Si concedemos la debida importancia al contexto corporativo en el cual se desenvuelve la institución presidencial en este periodo, podemos decir que su capacidad de dirección política, económica y social encuentra su límite en la imposibilidad de reconducir todos los sectores sociales al pacto corporativo, lo que deriva de la imposibilidad de expandir de manera ilimitada sus recursos materiales..."<sup>281</sup>

Bajo esa perspectiva, el tránsito de una forma de gobierno autoritaria a otra democrática, fundamentalmente electoral, se enfocó en la construcción de un sistema de partidos, dado que, "...la debilidad de la vida electoral era un producto de la ausencia de partidos y organizaciones nacionales capaces de presentar una alternativa y un desafío real a la coalición gobernante. Como observó en su momento Carlos Pereyra (1976), uno de los síntomas, quizás "...el síntoma principal de la hegemonía del PRI residía en la inexistencia de partidos nacionales que hubieran crecido al margen del grueso tronco de la Revolución Mexicana. Se tenía un sistema electoral no competido...las reglas electorales jugaban un papel muy importante en la manutención del *status quo*...constituían una eficiente barrera de contención que protegía su funcionamiento. El Estado de la Revolución, heredero del movimiento armado, Estado abarcador, modernizador, hegemónico, operaba sobre esas dos condiciones: ausencia de partidos competitivos e inexistencia de reglas electorales abiertas..."<sup>282</sup>

Fue entonces, alrededor de los partidos, que las discusiones y las negociaciones políticas comenzaron a trazar el cambio político mexicano. Más tarde, como una consecuencia lógica, se planteó el tema relativo a una regulación más compleja de los partidos políticos y su financiamiento, como elementos necesarios para la estructuración equitativa y competitiva del sistema de partidos en general.

La transición en México se caracterizó por:

1. El tránsito de un régimen de partido único a un sistema de partidos.

<sup>280</sup> Silva-Herzog Márquez, Jesús, "El sistema político mexicano", Joaquín Mortiz, México, 1972, p. 68.

<sup>281</sup> Hernández Chávez, Alicia (coord.), "Presidencialismo y sistema político. México y los Estados Unidos", COLMEX-FCE, México, 1994, p. 35.

<sup>282</sup> Becerra, Ricardo, et. al., "La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas", Ediciones Cal y Arena, México, 2000, p. 20-21.

2. El tránsito de elecciones no competidas a una competencia real y de elecciones libres y equitativas.

Se buscaba implantar la incertidumbre electoral y la alternancia como elementos significativos de la democracia moderna, puesto que "...una característica diferencial entre un régimen democrático y uno no democrático es la alternancia en el poder..."<sup>283</sup> y porque "...los sistemas electorales pueden tener diferentes características pero en cualquier caso deben cumplirse algunos requisitos: a) que los electores puedan sufragar en libertad, b) que existan varias opciones electorales diferentes, c) que se cuenten los votos con relativa exactitud y d) que el resultado electoral decida el acceso al poder político..."<sup>284</sup>

El proceso de transformación política se dió a partir de la construcción de instituciones democráticas: partidos políticos y elecciones. La transición mexicana tuvo como misión, construir partidos políticos democráticos, en el entendimiento de que "...el verdadero punto de inflexión de una transición ocurre cuando han emergido en la arena electoral opciones preferibles distintas y alternativas a las del régimen autoritario..."<sup>285</sup>

En México, debió darse la transición democrática sobre la verificación de elecciones libres, la existencia de un pacto entre los actores políticos y la aprobación de una reglamentación jurídica que permitiera la participación equitativa y equilibrada de todas las fuerzas políticas.

La mutación del sistema se basó primero, en la fundación de instituciones electorales, independientes del Poder Ejecutivo y cuyas actividades en los procesos electorales fueran confiables, así como en la permisibilidad de otros partidos y su edificación democrática.

Después se estableció la necesidad de generar equidad en las contiendas electorales. "Se trataba de crear y propiciar dos realidades: primero, la consolidación y el desarrollo nacional de los partidos políticos y, segundo, la creación de unas leyes y unas instituciones reguladoras de su competencia..."<sup>286</sup>

En primer lugar, los partidos, como estructuras, debían construirse; más tarde, el beneficio de un financiamiento público como una de sus prerrogativas más importantes, vendría a reforzar su utilidad insustituible para la democracia mexicana.

Lo importante radicó en entender la mecánica del cambio político, es decir, el "...proceso compuesto por múltiples elementos, los cuales, en su mutua interacción desatan una dinámica expansiva y autorreforzante. Los partidos fuertes producen elecciones competidas; las elecciones competidas colocan a partidos distintos en las posiciones de gobierno y de representación; desde esas posiciones conquistadas, los partidos impulsan nuevas reformas, nuevas reglas del juego que los

---

<sup>283</sup> Gómez Tagle, Silvia, "La transición Inconclusa. Treinta años de elecciones en México", COLMEX, México, 2001, p. 17.

<sup>284</sup> Guy Hermes, et. al., "¿Para qué sirven las elecciones?", México, FCE, 1982, citados por Gómez Tagle, Silvia, op. cit., p. 15..

<sup>285</sup> Moctezuma Barragán, Gonzalo (coord.), op. cit., p. 13.

<sup>286</sup> Becerra, Ricardo et. al., op. cit., p. 31.

fortalecen. Y partidos fortalecidos, cada vez más visibles, producen elecciones crecientemente competitivas; y con ello aumenta la centralidad política de los comicios..."<sup>287</sup>

La inercia del tema partidista, colocó a la equidad y a la competencia política, especialmente al financiamiento, en un lugar importante; la presencia y disputa entre partidos, cambió las relaciones y las prácticas políticas, las cuales minaron el poder presidencial.<sup>288</sup>

En dicho período se distinguieron varias etapas en las que se estructuraron formalmente nuevas reglas de comportamiento para los actores políticos:

1. Apertura concedida, 1977-1988;
2. Democratización reclamada, 1988-1994;
3. Transición pactada, 1994-1998.

Para ser exactos, las reformas de los años 1963, 1970, 1972, 1977, 1987, 1990, 1993, 1994 y 1996 contribuyeron a la transformación democrática de nuestro país.

### 3.2 LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO

El sistema político mexicano, inmodificable hasta finales de los años 60 en los que comenzó la transición, implicó la realidad de un régimen de partido hegemónico, que toleró la existencia de otros grupos políticos disidentes, con la finalidad de controlar sus actos. Se trató de un sistema de partidos ficticio, en el que la celebración de elecciones tenía el carácter refrendador del *status quo* existente.

El régimen se caracterizó por la existencia de un partido fuerte, que ocupó la presidencia de la República por más de 70 años, en el que los demás partidos eran de oposición, por lo que, se habían visto obligados a aceptar las reglas impuestas desde el poder los dirigentes del partido mayoritario.<sup>289</sup>

El PRI, como partido hegemónico, impidió una competencia oficial por el poder; toleró la existencia de otros partidos, como de segunda, aunque finalmente autorizados; no les permitía competir con él en términos antagónicos y en igualdad de condiciones.

En México no sólo no se daba la alternancia; sino que no se contemplaba la posibilidad de una rotación en el poder. Esto implicó que el PRI siguiera en el poder hasta que el mismo quiso.

<sup>287</sup> Ibidem., p. 31- 34.

<sup>288</sup> Ibidem., p. 36.

<sup>289</sup> Gómez Tagle, Silvia, op. dt., p. 15-16.

El partido/gobierno operó en dos niveles: a) El PRI asignaba discrecionalmente una fracción de su poder a grupos políticos subordinados; su fórmula daba la apariencia (pero no la sustancia) de que la política fuera competitiva y b) No se permitía el enfrentamiento abierto ni el disenso efectivo. De ahí que, de acuerdo con Sartori, México se destacó por contar con un partido hegemónico-pragmático. México era una cuasi democracia o una democracia esotérica, un caso de partido hegemónico que permitía partidos de segunda clase mientras.<sup>290</sup>

El PRI encontró en la verificación de elecciones semicompetidas, la herramienta clave de su legitimación, auto perpetuación y una manera de que no se cuestionara su poder.

"Se pretendía crear apariencia de condiciones democráticas, no tanto hacia adentro...sino más bien hacia fuera, ante la opinión pública internacional...las elecciones relajaban las tensiones internas, mostraban la existencia de una oposición y, en ciertos casos, generaban reajustes en el aparato de poder..."<sup>291</sup>.

Las elecciones servían para estabilizar el régimen autoritario y lo hacían a tal grado, que poniendo al caso mexicano como ejemplo, Dieter Nohlen desarrolló su concepción teórica de las elecciones en los sistemas autoritarios de la siguiente manera:

"...en los sistemas autoritarios, las elecciones sirven también para reafirmar las relaciones de poder existente. Hasta entrados los años ochenta era inimaginable que el hegemónico partido mexicano, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), pudiera perder las elecciones presidenciales o parlamentarias. A diferencia de las democracias, en los sistemas autoritarios el poder político no está en juego...la oposición se puede articular parcialmente, pero puede haber partidos de oposición legalizados..."<sup>292</sup>

Así también, lo corrobora Silvia Gómez Tagle: "Las elecciones tanto federales como locales han venido celebrándose con regularidad desde que terminó la Revolución y podríamos decir que, en términos generales, han servido como método para renovar el personal político del régimen, sin llegar a situaciones de violencia generalizada o de ruptura total del orden constitucional...Podría decirse que en México no se ha vivido un Estado de derecho pleno, ya que la norma jurídica sólo se ha observado parcialmente; ha sido un sistema presidencialista en exceso, donde no se ha respetado la división de poderes, y con un partido predominando en todos los espacios de poder..."<sup>293</sup>

Lo anterior significa que, teóricamente, existía la posibilidad de que varios partidos compitieran en las elecciones, pero en la práctica, el PRI acaparaba los comicios y la mayor parte de los triunfos. Como partido heredero de la Revolución, los triunfos electorales fueron reiterados, pero limitaban del ejercicio libre del sufragio y de la competencia electoral, porque como partido en el poder,

---

<sup>290</sup> Sartori, Giovanni, "Partidos y Sistemas de partidos", op. cit., p. 275-282.

<sup>291</sup> Nohlen, Dieter, "Sistemas electorales y partidos políticos", op. cit., p. 19.

<sup>292</sup> *ibidem.*, p. 15.

<sup>293</sup> Gómez Tagle, Silvia, op. cit., p. 18.

monopolizó los medios para reproducirse y evitar que los triunfos le fueran arrebatados: los recursos económicos, el acceso a las comunicaciones, a la información, al reclutamiento de personal calificado.<sup>294</sup>

El sistema controlaba el poder entero, por lo tanto, no existían partidos libres y auténticamente democráticos, ni elecciones reales. No había espacio para que partidos nuevos crecieran y los pocos existentes permanecían inalterables.

El PRI tenía la capacidad de absorber los movimientos sociales y grupos políticos de importancia, incluía todas las corrientes y esa fue una de las razones de la estabilidad del sistema. El predominio del partido no sólo se basó en la fuerza del Estado, sino también en la capacidad canalizadora del propio partido.

Lo que hacía el partido era impedir el crecimiento de los movimientos, grupos y partidos políticos, los mantenía en una situación debilitada, por un lado, debido al sistema electoral existente de mayoría, por el otro, en virtud de la infraestructura de la cual disfrutaba al encontrarse en el poder.

Poco a poco, el status quo generado y conservado por el PRI no tardó en modificarse en el momento en que empezaron a hacerse innegables los rasgos de agotamiento en el régimen autoritario.

Como respuesta al desgaste experimentado, el mismo sistema impulsó una especie de apertura controlada, con la cual se comenzó la transición democrática en México. Los partidos de oposición empezaron no solamente a ser reconocidos legalmente de una forma limitada, sino tolerados en la práctica.

Los primeros pasos se dieron en el ámbito legal, con reformas en los años de 1942, 1963, 1964 y 1973, las cuales no fueron lo suficientemente fuertes para el cambio político del país. Fundamentalmente fue con la reforma de 1977 con la que arrancó dicho proceso.

Según Becerra, Salazar y Woldenberg, la reforma política de aquél año fue "...la reforma inaugural del proceso democratizador, pues a partir de ella se inicia la construcción del sistema de partidos moderno y de una legislación que lo acompaña...fue una verdadera reforma no sólo por las modificaciones que propició en ese momento sino porque preparó cambios más amplios de los que ofreció originalmente...".<sup>295</sup>

Lo trascendente consistió en el reconocimiento e incorporación en las contiendas electorales, de los grupos políticos de izquierda, además de la modificación de la fórmula de integración de la Cámara de Diputados.

---

<sup>294</sup> *Ibidem.*, p. 16-17.

<sup>295</sup> Becerra, Ricardo et. al., *op. cit.*, p. 29.

Con tal reforma se inició el proceso de modificación de la política, la cual se enfocó en dos direcciones: la construcción de un sistema de partidos y de un sistema electoral legal y realmente democrático.

El desarrollo de los partidos políticos y de los sistemas electorales, constituyeron la sustancia del cambio dentro del cual el financiamiento adquirió años más tarde, un lugar importante, en cuanto a la equidad y competencia electoral entre los mismos partidos.

El proceso de transición se centró, en una primera etapa, en la apertura y reconocimiento de partidos distintos al oficial. Posteriormente, se buscó, no sólo la tolerancia, sino la equidad y la verificación de procesos electorales en las que los partidos pudieran ser competitivos, es decir, comicios en los que contaran con elementos para presentarse en igualdad de condiciones ante la sociedad.

"...uno de los rezagos más grandes y notorios de nuestros comicios era la inmensa asimetría que existía entre los competidores, lo mismo en el terreno de sus finanzas como en el terreno de los medios electrónicos. Esas condiciones desiguales e inequitativas en las que transcurría la contienda no sólo provocaban que los candidatos y partidos opositores se sintieran apabullados por un océano de recursos –humanos, financieros, materiales- puestos a disposición del partido gobernante, sino que se vulneraba uno de los rasgos de cualquier contienda democrática: la equidad..."<sup>296</sup>

### 3.2.1 ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES Y LEGALES

Políticamente hablando, la segunda mitad del siglo XX, constituyó para México, una etapa de transformaciones. Las tres últimas décadas abarcaron la metamorfosis que necesitaba el sistema político mexicano, hacia el establecimiento de la democracia.

El tipo de transición a la que se asistió, tuvo como núcleo medular la construcción de un sistema de partidos sólido. En medio de un ambiente político y social enrarecido, con enormes movilizaciones sindicales y agrarias, emergencia de partidos políticos, surgimiento de una guerrilla urbana y otra rural, recurrentes conflictos en la universidad pública, fue la reforma de 1977, con la que arrancó formal y materialmente la transición política mexicana.

Los hechos que urgieron el comienzo de los cambios oscilaban, en primer lugar, en que en las elecciones presidenciales de 1976, la legitimidad del régimen se había mostrado frágil, cuando en ellas "...el candidato del PRI, José López Portillo, no sólo no enfrentó la disputa por parte de los partidos de oposición, sino que, de los tres existentes, PAN, PARM y PPS, el primero no postuló candidato y los dos últimos, como en 1970, se sumaron a la candidatura de López Portillo..."<sup>297</sup>

---

<sup>296</sup> Becerra, Ricardo et. al., op. cit., p. 45.

<sup>297</sup> González Oropeza, Manuel, "La zaga de los derechos políticos en México", en Moctezuma Barragán, Gonzalo (coord.), "Derecho y legislación electoral. 30 años después de 1968", op. cit., p. 37.

ganando con el 87.84% del votación total emitida. El origen de tal desmoralización, tenía ya para ese entonces, un antecedente determinante: el movimiento estudiantil de 1968.<sup>298</sup>

De acuerdo con Francisco José Paoli Bolio "...desde el final de la década de los sesenta, particularmente después de 1968, sectores muy considerables de la sociedad mexicana revelan una inconformidad amplia con el sistema político vigente. A partir de 1968, queda claro para el Estado que el sistema político requiere cambios y ajustes...".<sup>299</sup>

Cuando José López Portillo asume la presidencia en 1976, lo hace teniendo en cuenta el cambio que debía hacer para afrontar la problemática social, "...traza una serie de medidas generales que pueden sintetizarse en tres líneas: alianza para la producción e intensa explotación petrolera...reforma administrativa...y, finalmente, reforma política, con la que no solamente se reconoce que existen fuerzas en la sociedad civil sin canales adecuados de expresión, sino que se abren legalmente ciertos canales a través de reformas constitucionales y del cambio total de la Ley Federal Electoral hasta entonces vigente, sustituyéndola por la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE)...".<sup>300</sup>

Los cambios anunciados por López Portillo, llevados a cabo por su secretario de gobernación, Jesús Reyes Heróles, se plasmaron en tres propuestas:

1. Reconocimiento constitucional de los partidos políticos, convirtiéndolos en entidades de interés público;
2. Legalización de las fuerzas políticas, básicamente de izquierda, que habían sido marginadas de la vida político-electoral, y
3. Apertura para la oposición partidista en el Congreso, mediante reformas al tamaño de la Cámara de Diputados y a la fórmula de asignación de curules.

En la exposición de motivos de dichas reformas, se reconocieron las realidades ocultas hasta entonces por el régimen: "...buscamos el progreso político y social; reformando para reafirmar, no para cancelar, actualizando el orden jurídico para enmarcar la lucha de los contrarios; para fijar mejor los términos de la relación política y para una mayor participación en la contienda cívica...".

Según Paoli Bolio, ésta última frase implicó el reconocimiento implícito del desgaste de la legitimidad, por la falta de participación ciudadana. A semejanza de las demás constituciones, la mexicana vino a reconocer la importancia que habían adquirido los partidos políticos, no sólo en nuestro país, sino a nivel mundial; el status que se les dió a nivel constitucional significó el comienzo de una nueva etapa para la vida y desarrollo de los mismos.

<sup>298</sup> Woldenberg, José, "México: la mecánica de su cambio democrático", en Moctezuma Barragán, Gonzalo, "Derecho y legislación electoral. 30 años después de 1968", op. cit., 27-28.

<sup>299</sup> Paoli Bolio, Francisco José, "Legislación y proceso político, 1917-1982", en González Casanova, Pablo (coord.), "Las elecciones en México, evolución y perspectivas", 3ª ed., IIS-UNAM-Siglo Veintiuno Editores, México, 1993, p. 154.

<sup>300</sup> ídem.

En México la constitucionalización de los partidos implicó, no sólo el reflejo de la trascendencia que tenían para el proyecto democrático, sino además la oportunidad de generar una apertura hacia diversos ámbitos, los cuales incidieron sobre el desarrollo, la estructuración, el fortalecimiento y la consolidación de los mismos partidos.

Su rango constitucional, envolvió el reconocimiento de sus funciones democráticas en dos frentes:

1. Hacia el Estado, porque se posibilitó su participación en varios espacios y procesos, sobre todo, como actores centrales del Poder Legislativo, y
2. De cara a la sociedad, porque constituyeron los vehículos insustituibles para la expresión y el procesamiento de intereses decisivos de nuestra sociedad.<sup>301</sup>

Una explicación más para su constitucionalización, radicó en que el proyecto democrático, de aquél entonces, ya había asimilado a los partidos como instituciones facilitadoras del mismo, no sólo en nuestro país, sino a nivel mundial; los partidos iban abriéndose paso con mayor consistencia desde el término de la Segunda Guerra Mundial.

Su reconocimiento jurídico vino a reflejar una realidad ineludible para los países que pretendían adherirse a las democracias de la post guerra. "Este fortalecimiento, a la vez político y social de los partidos, ocurrió típicamente en Europa pero también en América Latina. La fase del "constitucionalismo racionalizado" y democrático posterior a la Segunda Guerra Mundial expresaba no otra cosa más que el reconocimiento jurídico del papel vertebral de los partidos para el sistema democrático. La constitución italiana en 1947 y la alemana en 1949 fueron las primeras en asumir la relevancia de los partidos y la necesidad de apoyar su desarrollo para fraguar y consolidar una vida electoral duradera. Más tarde seguirían en esa ruta la constitución francesa de 1958, la griega en 1975, la portuguesa en 1976 y la española en 1978...".<sup>302</sup>

Los partidos tomaron poco a poco impulso para que tal reconocimiento fuera en cierto momento inaplazable y así ocurrió en México, en donde se reconoció la importancia que habían asimilado con su misma evolución histórica.

"Los partidos tienen un condicionamiento que les permite avanzar dejando atrás los intereses parciales y construirse como entidades de interés general o público. Esta condición sociológica, es la que en términos generales se advierte, cuando se reconoce y define a los partidos a nivel constitucional, después de la Segunda Guerra Mundial...".<sup>303</sup>

<sup>301</sup> Woldenberg, José, "Dinero para la democracia", Etcétera, septiembre, 1999, p. 19.

<sup>302</sup> Idem.

<sup>303</sup> Paoli Boño, Francisco José, "Constitucionalización de los partidos", en Hernández, Ma. Del Pilar, (coord.), "Partidos políticos: democracia interna y financiamiento de precampañas", Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, UNAM-IJ, México, 2002, p. 236.

En México los partidos se vieron contemplados a nivel constitucional de manera legítima, dentro del marco del proyecto democrático. Así quedó señalado en la exposición de motivos que presentara el presidente López Portillo de la LFOPPE.

"Hay una condición política que se da en la formación de los partidos políticos como entidades de interés público: el Estado nacional. Es en sus límites, asumiendo la cultura y las características del Estado en una nación, que se entiende mejor a cada partido, si bien con el tiempo y los intercambios internacionales, se van dando tipos de partidos nacionales que coinciden en diversos aspectos de su ideología, organización y principios y programas...otra circunstancia que permite a los partidos fraguar institucionalmente, es su acción en el Parlamento o Congreso, en tanto que un órgano del Estado que tiene como tarea primordial definir los intereses más amplios de la sociedad nacional y promover el bien común..."<sup>304</sup>

La regulación constitucional partidista puso fin a una realidad política y social contenida y controlada por el régimen presidencialista; los partidos ya no se tenían que desarrollar al margen de la ley y eso fortalecía la democracia representativa.

De acuerdo con Francisco Ruiz Massieu, las constituciones de América Latina, al no reconocer a los partidos, los obligaron a desplegarse como instrumentos articuladores, al margen del derecho y con la hostilidad de los gobernantes.<sup>305</sup>

La actuación partidista se reivindicó de tal forma que "...la definición constitucional mexicana de los partidos, alcanza y define en forma integral a estas entidades como de interés público. La definición representa un parteaguas histórico, que deja atrás el tiempo en que los partidos eran entidades sociales privadas, representantes de intereses parciales, al asignarles la función de promover la integración de la ciudadanía a la vida democrática y a integrar la representación nacional. También los define como organizaciones de ciudadanos y no de corporaciones dentro de una tradición claramente liberal, que plantea la superación de la organización corporativa, como base fundamental de los partidos..."<sup>306</sup>

La regulación constitucional de los partidos políticos en 1977, quedó plasmada en el artículo 41, de la siguiente manera:

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

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de los ciudadanos,

<sup>304</sup>Íbidem, p. 237

<sup>305</sup>Ruiz Massieu, Francisco, "Normación constitucional de los partidos políticos en América Latina", UNAM, México, 1974, p. 33.

<sup>306</sup>Paoli Bolio, Francisco José, "Constitucionalización de los partidos", en Hernández, Ma. Del Pilar, (coord.), "Partidos políticos: democracia interna y financiamiento de precampañas", op. cit. p. 246.

hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

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.

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

Los partidos políticos nacionales tendrán derechos participar en las elecciones estatales y municipales...<sup>307</sup>

La reforma de 1977 determinó la esencia partidista de nuestro país, desde ese entonces y hasta la fecha, en cuanto a lo siguiente:

1. La naturaleza jurídica
2. Las funciones de los partidos
3. La utilización de los medios de comunicación
4. El financiamiento público directo
5. El carácter nacional, que les brindaba la oportunidad de participar en elecciones locales.

Lo anterior, no significa que antes de los años 70 no se contara con una regulación jurídica de los partidos. A principios del siglo XX se realizaron diversas modificaciones a las leyes electorales que en ese entonces existían. Una a otra ley, los cambios vinieron aumentando, hasta llegar a la reforma de 1996. Los temas fueron tratados con mayor precisión y complejidad en beneficio de un sistema de partidos cada vez más sólido.

#### **a) LEY ELECTORAL DEL 19 DE DICIEMBRE DE 1911**

El primer antecedente legal de los partidos políticos en nuestro país, fue la Ley Electoral del 19 de diciembre de 1911, promulgada por Francisco I. Madero. En ella se señalaron de manera breve los requisitos para su constitución y funcionamiento:

- a) Constituirse en una asamblea de 100 ciudadanos por lo menos;
- b) Aprobar un programa político de gobierno;
- c) Elegir una junta que tuviera la representación del partido;
- d) Protocolizar su asamblea ante notario, y
- e) Contar con publicaciones periódicas.

---

<sup>307</sup> Diario Oficial de la Federación de 6 de diciembre de 1977.

## **b) LEY ELECTORAL PARA LA FORMACIÓN DEL CONGRESO ORDINARIO DEL 6 DE FEBRERO DE 1917**

La segunda legislación que existió en la materia, fue la Ley Electoral para la Formación del Congreso Ordinario del 06 de febrero de 1917, que reglamentó a los partidos de la misma forma que la Ley de 1911. "Se trata de una ley electoral sumamente sencilla que plantea en forma elemental, y hasta insuficiente, algunos procedimientos en materia electoral...".<sup>308</sup>

## **c) LEY ELECTORAL DEL 2 DE JULIO DE 1918**

Por su parte, la Ley Electoral del 2 de julio de 1918, estableció como obligación para los partidos diseñar un programa de gobierno, publicar un órgano informativo y registrar a los candidatos, pero "...no hay que confundir registro de candidatos ante cada elección con registro de partido; este último se exige hasta la ley de 1946...".<sup>309</sup>

## **d) LEY FEDERAL ELECTORAL DE 1946**

Esta ley entró en vigor el 7 de enero de 1946 y su diferencia con las anteriores leyes electorales fue significativa. De acuerdo con Paoli Bolio, esta ley fue de mayor complejidad porque se establecieron procedimientos difíciles de realizar.

Según Paoli, el propósito que se persiguió con esta ley fue, por una parte, "...propiciar el surgimiento de organizaciones más estructuradas o menos espontáneas que las que aparecieron en etapas anteriores; segundo, controlar desde su nacimiento, cualquier organización política de carácter nacional, para no tener que aceptar organizaciones cuyas características y potencial se desconociera...".<sup>310</sup>

Por su parte, De Andrea Sánchez considera que la trascendencia de dicha normatividad residió en que "...no sólo era la primera Ley Electoral que estructuró un verdadero régimen de partidos a través de una regulación maximalista e innovadora, sino que permitió consolidar la estabilidad política lograda por el partido mayoritario...".<sup>311</sup>

Los requisitos a los que sujetaba la ley de 1946 el registro de los partidos eran los siguientes:

1. Contar con un número de asociados no menor de treinta mil en la República, siempre que por lo menos en las dos terceras partes de las entidades federativas se organizara legalmente, con no menos de mil ciudadanos en cada una;
2. Normar su actuación pública en los preceptos constitucionales y en el respeto a las
  - instituciones nacionales;

<sup>308</sup> Paoli Bolio, Francisco José, "Legislación y proceso político, 1917-1982", en González Casanova, Pablo (coord.), "Las elecciones en México, evolución y perspectivas", op. cit., p. 130.

<sup>309</sup> Idem.

<sup>310</sup> Idem.

<sup>311</sup> De Andrea Sánchez, Francisco José, "La renovación política y el sistema electoral mexicanos", Porrúa, México, 1986, p. 94.

3. Manifestar su independencia de organizaciones internacionales y su no afiliación a partidos políticos extranjeros,
4. Organizarse conforme a las bases que establece la ley, es decir, contar con una asamblea nacional, un comité ejecutivo nacional y comités directivos en cada entidad federativa;
5. Obligarse a encauzar su acción por medios pacíficos;
6. Formular un programa político que estableciera las finalidades y los medios de actividad gubernamental para resolver los problemas nacionales;
7. Contar con estatutos que determinaran un sistema de elección interna para la designación de candidatos; un programa y un método de educación política de sus miembros;
8. Un sistema de sanciones para los miembros que faltaran a los principios morales o políticos del partido, y la distribución de sanciones, obligaciones y facultades entre los diferentes órganos del partido;
9. Sostener una publicación periódica propia, por lo menos mensual, y oficinas permanentes,
10. Celebrar en cada entidad federativa una asamblea en presencia de un notario o funcionario que hiciera sus veces, quien comprobaba la identidad de las personas que se afiliaban para formarlos y su residencia, certificando de que hubiese por lo menos el número mínimo que exigía la ley. Ante notario público, igualmente, debía formalizarse la constitución de la agrupación política;
11. Que los estatutos y programas, después de aprobados, fueran protocolizados ante notario;
12. Una vez que se constituyesen los partidos, debían registrarse en la Secretaría de Gobernación.

Otra novedad consistía en que se consideraba a los partidos como asociaciones constituidas conforme a la ley, por ciudadanos mexicanos en pleno uso de sus derechos cívicos, para fines electorales y de orientación política. Así, según De Andrea Sánchez, el artículo 22 estableció por primera vez en México, un concepto jurídico de lo que es un partido.

“De esa definición se obtienen la naturaleza jurídica de los partidos y sus funciones principales...son asociaciones que tiene como función no sólo participar en el proceso electoral, sino también llevar a cabo una labor social de “orientación política” del pueblo mexicano...bajo la nueva ley se dejaba atrás la concepción puramente electoral de los partidos políticos, para considerarlos como antes de vital importancia en la creación de una tradición política mexicana...”<sup>312</sup>

Finalmente, otro dato importante de esta ley reside en que contuvo la reglamentación electoral partidista hasta la ley de 1973, es decir, tres décadas se rigieron por ella.

---

<sup>312</sup> Ibidem., p. 88.

#### **e) LEY ELECTORAL FEDERAL DE 1946 DEL 21 DE FEBRERO DE 1949**

Si bien la ley electoral de 1946 estuvo vigente un largo tiempo, dicha norma experimentó modificaciones publicadas mediante el Decreto que reformaba diversos artículos de la Ley Electoral Federal de 1946, del 21 de febrero de 1949 (se modificaron 98 de los 136 artículos de la ley en vigor).

Con dicha reforma se precisó que el número de asambleas constitutivas de partidos debían corresponder a las dos terceras partes del total de estados de la República. Lo anterior debido a que la redacción original del artículo 28 señalaba en cada entidad, haciendo suponer que las asambleas debían desarrollarse en todas las entidades federativas; además de que dicho texto iba en contra de la disposición contenida en el artículo 24 fracción I del texto original.

No obstante, se mantuvo el número de treinta mil afiliados para constituir un partido político, así como que los mismos estuvieran distribuidos en, por lo menos, las dos terceras partes de las entidades federativas, debiendo ser por lo menos mil en cada entidad.

Además se estableció la obligación para los partidos, de acreditar cada seis meses, el cumplimiento de los requisitos relativos a la publicación periódica propia y a las oficinas permanentes con las que contarán. Los artículos relativos a la confederación y a la coalición de partidos no fueron modificados.<sup>313</sup>

#### **f) LEY ELECTORAL FEDERAL DE 1951**

Esta Ley Electoral de carácter federal, se publicó el 4 de diciembre de año 1951, siendo presidente de la República Miguel Alemán. El Congreso de la Unión abrogó la ley electoral anteriormente analizada y expidió la presente, que reguló las elecciones federales de 1952, en las cuales obtuvo la presidencia Adolfo Ruiz Cortines.

De acuerdo con De Andrea Sánchez, esta ley "...conserva básicamente la misma estructura que la de 1946, pero con algunas reformas importantes. En materia de partidos, por ejemplo, las modificaciones se refieren a la definición jurídica de los partidos; a los requisitos para la obtención del registro..."<sup>314</sup>

Para Paoli Bolio, dicha ley hizo difícil que los partidos obtuvieran su registro porque agregó lo siguiente:

---

<sup>313</sup>Zertuche Muñoz, Fernando, (coord.), Sistemas electorales de México, Enciclopedia Parlamentaria de México, Vol. III, Tomo I, Serie IV, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México, 1997, pp. 414-415.

<sup>314</sup>De Andrea Sánchez, Francisco José, op. cit., p. 94.

1. El notario o funcionario con fe pública que levantara las actas de las asambleas estatales, tenía que verificar la identidad de, por lo menos, el cinco por ciento de las personas afiliadas, así como su residencia;
2. El notario debía dar fe de la asistencia de mil afiliados por estado, según lo prescribía la ley;
3. El tiraje de las publicaciones partidistas, tenía que ser registrado por la Comisión Federal Electoral;
4. Los partidos tenían la obligación de establecer y sostener un centro de cultura cívica para sus miembros;
5. Cualquier partido contaba desde entonces, con la facultad de pedir que se investigara a otros partidos para verificar que se cumplían con los requisitos de la ley;
6. Se aumentaron las causas de cancelación de registro.<sup>315</sup>

Además de lo anterior, la nueva Ley de 1951, añadió al artículo 27, un párrafo relativo a la definición jurídica de partido:

“...los partidos políticos registrados son auxiliares de los organismos electorales y comparten con ellos la responsabilidad en el cumplimiento de los preceptos constitucionales en materia electoral...”, lo cual, según De Andrea “...constituye un avance en la regulación jurídica de los partidos en México pues el Estado les reconoce una naturaleza jurídica mixta, puesto que realizan actividades propiamente públicas...”<sup>316</sup>

Asimismo, se señaló de manera expresa que, para efectos de dicha ley, sólo eran reconocidos como partidos políticos los registrados a nivel nacional. “Si bien en los ordenamientos anteriores tampoco había la imposibilidad expresa de que partidos políticos regionales o locales pudiesen participar en las elecciones federales, la nueva disposición no lo deja ver de manera muy clara...”<sup>317</sup>

Se estableció la prohibición de que la selección interna para designar a los candidatos del partido se llevara a cabo mediante actos públicos parecidos a las elecciones constitucionales.

Los requisitos para la constitución de un partido político expresados en la Ley de 1946, se mantuvieron, por ejemplo, el contar con treinta mil afiliados en, por lo menos las dos terceras partes de las entidades federativas, es decir, mil afiliados como mínimo en cada una de ellas.

Se conservó la posibilidad de conformar confederaciones y coaliciones de partidos en los mismos términos y se conservó la figura de la cancelación del registro, tanto en su aspecto temporal como definitivo. La falta de elecciones internas para designar candidatos, representó una causa de cancelación temporal del registro.

---

<sup>315</sup>Paoli Bolio, Francisco José, “Legislación y proceso político, 1917-1982”, en González Casanova, Pablo (coord.), “Las elecciones en México, evolución y perspectivas”, op. cit., p. 148.

<sup>316</sup>De Andrea Sánchez, op. cit., p. 95.

<sup>317</sup>Zertuche Muñoz, Fernando, (coord.), op. cit., pp. 418-419.

En cada elección, sólo tenían derecho a intervenir como partidos políticos, las agrupaciones constituidas conforme a dicha ley, que hubieran obtenido su registro en la Secretaría de Gobernación, por lo menos un año antes de la fecha de aquélla. Solamente los partidos políticos podían registrar candidatos a los cargos de elección popular.

Así, se trataban de disposiciones similares a las contenidas en la ley de 1946 y su reforma de 1949.

#### **g) DECRETO DEL 7 DE ENERO DE 1954, QUE REFORMÓ VARIOS ARTÍCULOS DE LA LEY ELECTORAL FEDERAL DE 1951**

Dicho decreto, aumentó los requisitos para la constitución y obtención del registro de un partido político nacional, de treinta mil a sesenta y cinco mil afiliados en el país, y de mil a dos mil quinientos afiliados en, cuando menos, las dos terceras partes de las entidades federativas.

#### **h) REFORMAS Y ADICIONES DEL 28 DE DICIEMBRE DE 1963, A LA LEY ELECTORAL FEDERAL DE 1951**

El 22 de julio de 1963, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación las modificaciones a los artículos 54 y 63 constitucionales y a la ley electoral. Se crearon los denominados diputados de partido y se establecieron exenciones fiscales para beneficio de los partidos.

"Para obtener diputados de partido era necesario que las organizaciones nacionales registradas como tales obtuvieran el 2.5 por ciento de la votación nacional. Quienes obtenían ese porcentaje tenían derecho a 5 diputados de partido. Por cada medio por ciento que excediera tal porcentaje, un diputado más hasta llegar a veinte..."<sup>318</sup>

Sin embargo, refiere Paoli Bolio, que la reforma funcionó mal, porque el PPS y el PARM no alcanzaron en las elecciones de 1964, 1967 y 1970, el porcentaje requerido y sin embargo, en las tres ocasiones, apelando al espíritu de la nueva legislación, les fueron asignados diputados de partido.

Después de esas tres experiencias electorales, se introdujo un cambio en la legislación electoral: se bajó el porcentaje para obtener diputados de partido al 1.5 por ciento de la votación nacional. Con ese porcentaje se obtenían los primeros cinco diputados y por cada medio por ciento extra, se tenía derecho a un diputado de partido más, hasta llegar al límite permitido de veinticinco.

Respecto de la segunda modificación, se exentó a los partidos políticos nacionales, legalmente registrados, del pago de los siguientes impuestos: del timbre, relacionados con rifas o sorteos y

---

<sup>318</sup> Paoli Bolio, Francisco José, "Legislación y proceso político, 1917-1982", en González Casanova, Pablo (coord.), "Las elecciones en México, evolución y perspectivas", op. cit., p. 148.

festivales, sobre la renta y el causado por la venta de impresos, en los casos específicamente señalados en las nuevas disposiciones.

## **i) LEY FEDERAL ELECTORAL DEL 5 DE FEBRERO DE 1973**

Fue expedida el 5 de enero de ese mismo año, por el Presidente Luis Echeverría Álvarez. Se trataba de una ley "...nutrida con todos los adelantos y aciertos de sus antecesoras...elaborada con superior técnica jurídica y más depurada sistematización..."<sup>319</sup>; dedicaba 24 artículos a los partidos, regulando lo relativo a su concepto y fundamentos, constitución y registro, derechos y obligaciones, prerrogativas y propaganda electoral.

### **Concepto de partido**

En el artículo 17 se estableció que: "...los partidos políticos nacionales son asociaciones instituidas en los términos de esta Ley, integradas por ciudadanos en pleno ejercicio de sus derechos políticos, para fines electorales, de educación cívica y orientación política. Los partidos políticos concurren a la información de la voluntad política del pueblo; comparten en los organismos electorales la responsabilidad del proceso electoral y de vigilar que éste se desarrolle conforme a los preceptos constitucionales y las disposiciones de esta Ley...".

Según de Andrea Sánchez, "...esta definición de lo que es un partido, constituye un adelanto respecto al concepto de la anterior Ley, porque agrega el ingrediente de la educación cívica, al de orientación política, significando con esto, que se busca formar una tradición político-electoral en el pueblo mexicano. Asimismo, los partidos no son considerados sólo como meros auxiliares de los organismos electorales, sino que se les reconoce que concurren a la formación de la voluntad política del pueblo, compartiendo con los organismos electorales la gran responsabilidad de velar por la limpieza del proceso electoral..."<sup>320</sup>.

### **Los derechos, obligaciones y prerrogativas**

La Ley Federal Electoral de 1973, estableció que los partidos políticos nacionales tenían el derecho y la obligación de integrarse a la Comisión Federal Electoral, a las comisiones locales y a los comités distritales electorales mediante un comisionado con voz y voto, así como el derecho a nombrar un representante de casilla en las mesas directivas de los distritos en los que postularan candidatos y se instituyeran regulaciones relativas a la propaganda electoral.

Como las principales obligaciones de los partidos, se señalaron las siguientes:

---

<sup>319</sup> López Moreno, Javier, "La Reforma Política en México", México, Ed. Centro de Documentación Política, A. C., 1979, p. 74, citado por De Andrea Sánchez, Francisco José, op. cit., p. 101.

<sup>320</sup> Ibidem., p. 102.

1. Mantener el mínimo de afiliados en las entidades federativas y en todo el país, requerido para su constitución y registro;
2. Ostentarse con la denominación, emblema y color o colores que tuvieran registrados;
3. Observar los procedimientos de afiliación, practicar los sistemas de elección interna de sus cuadros dirigentes y candidatos, así como funcionar a través de sus órganos fundamentales, en los términos de dicha Ley;
4. Mantener oficinas, editar una publicación propia por lo menos mensual y sostener centros de cultura cívica para sus miembros;
5. Contar con una declaración de principios, programa de acción y estatutos y observar las prescripciones consignadas en ellos;
6. Tener dos mil afiliados en cada una, cuando menos, de las dos terceras partes de las entidades federativas, siempre que el número total de afiliados en todo el país no fuera inferior a setenta y cinco mil.

Se incluyó un capítulo de prerrogativas de los partidos políticos, consistente en exenciones fiscales –ya conocidas- y a las cuales se añadieron las franquicias postales y telegráficas necesarias para el cumplimiento de sus funciones. En el artículo 39 la Ley de 1973 otorgaba el acceso a la radio y televisión para los partidos, sólo durante los periodos de campaña electoral.

#### **j) LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES Y LEGALES DEL 28 DE DICIEMBRE DE 1977**

El artículo 41 de la Constitución fue adicionado con cinco párrafos para constitucionalizar a los partidos políticos en México de la siguiente manera:

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

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

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.

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

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

Dicho artículo, contempló por primera vez, tanto la naturaleza jurídica de los partidos (fracción II), como sus funciones (párrafo tercero), mientras que en el cuarto párrafo, se perfeccionó el contenido de la Ley Electoral Federal de 1973, el cual había establecido como prerrogativa para los partidos, el acceso a la radio y a la televisión durante los periodos de campaña electoral.

El nuevo párrafo cuarto del artículo 41 de la Constitución, no restringió el uso de los medios masivos de comunicación social a épocas de elecciones, sino que volvió permanente y amplió el acceso de los partidos, ya no sólo a la radio y a la televisión, sino a los medios de comunicación social en general.

Por otra parte, el párrafo quinto reguló, por primera vez en nuestro país, el financiamiento de las actividades electorales de los partidos políticos nacionales. Señaló que los partidos contarían con un mínimo de elementos necesarios para su desenvolvimiento, aunque no estableció un sistema claro para la distribución de los fondos y tampoco fijó topes para los gastos electorales.

#### **K) LEY FEDERAL DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS Y PROCESOS ELECTORALES DE 1977**

Como resultado de las reformas constitucionales de 1977, se promulgó una nueva ley reglamentaria, publicada el 30 de diciembre de ese mismo año, denominada Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE).

Esta ley dedicó 55 artículos a los partidos políticos, en los cuales se consideró a los mismos, como formas típicas de organización política que contribuyan a integrar la voluntad política del pueblo y coadyuvaban a constituir la representación nacional.

El artículo 20 dispuso como funciones primordiales de los partidos las que siguen:

- I. Propiciar la articulación social y la participación democrática de los ciudadanos;
- II. Promover la formación ideológica de sus militantes;
- III. Coordinar acciones políticas, conforme a principios y programas, y
- IV. Estimular discusiones acerca de intereses comunes y deliberaciones sobre objetivos nacionales, a fin de establecer vínculos permanentes entre la opinión ciudadana y los poderes públicos.

Con dicha Ley, se habló por primera vez, de un sistema de partidos conformado por los partidos políticos y asociaciones políticas nacionales, en donde aquéllos se consideraron entidades de interés público que coadyuvaban a constituir la representación nacional.

Aunado a lo anterior, se fijaron dos vías para obtener el registro de los partidos políticos nacionales: el definitivo y el condicionado al resultado de las elecciones. En el primer caso, se requería contar con 3000 afiliados en cada una, de cuando menos, la mitad de las entidades federativas, o bien tener 300 afiliados, en al menos, la mitad (150) de los distritos electorales uninominales (300).

En el segundo caso, se necesitaba alcanzar, por lo menos, el 1.5 por ciento del total de las votaciones para la que se les otorgaba el registro condicionado a los partidos, a los cuales se les permitió fusionarse entre sí y con ellos, asociaciones políticas nacionales.

La pérdida del registro se determinó por las siguientes causas:

1. No obtener en tres elecciones consecutivas el 1.5 por ciento de la votación nacional (se establecía por primera vez),
2. Dejar de cumplir con los requisitos necesarios para obtener el registro,
3. Incumplir con las obligaciones señaladas en la ley,
4. Por disolución o fusión con otro partido político.

Las prerrogativas que se atribuyeron en esta ley a los partidos se referían a los siguientes rubros:

1. Acceso en forma permanente a la radio y a la televisión, para lo cual se creó la Comisión de Radiodifusión, como órgano de producción técnica.
2. Disposición de los medios adecuados para sus tareas editoriales,
3. Contar en forma equitativa, durante los procesos electorales, con un mínimo de elementos para sus actividades de campaña electoral y propaganda,
4. Exención de impuestos y derechos y
5. Disfrute de franquicias postales y telegráficas.

También se especificó que para complementar el sistema de partidos políticos, así como para discutir ideas y difundir ideologías, los ciudadanos podían agruparse en asociaciones políticas nacionales, susceptibles de transformarse conjunta o separadamente en partidos políticos. Tales asociaciones, sólo podían participar en procesos electorales mediante convenios de incorporación con un partido político; la candidatura correspondiente se registraba por éste y votaba con la denominación, emblema, color o colores de dicho partido.

Los requisitos para su constitución eran: 1. Contar con un mínimo de 5000 asociados en el país y un órgano directivo de carácter nacional, 2. Tener delegaciones en cuando menos diez entidades federativas, 3. Haber efectuado actividades políticas continuas durante los dos años anteriores a la fecha de la solicitud de registro, y 4. Disponer de documentos en donde se contuvieran los lineamientos ideológicos y las normas para su vida interna.

Los partidos políticos y las asociaciones políticas nacionales podían confederarse, aliarse o unirse con el fin de constituir frentes, para alcanzar objetivos políticos y sociales compartidos de índole no electoral. Para fines electorales, todos los partidos políticos tenían el derecho de formar coaliciones a fin de postular candidatos en las elecciones federales.<sup>321</sup>

## **I) CÓDIGO FEDERAL ELECTORAL DEL 12 DE FEBRERO DE 1987**

Este primer Código Federal Electoral, se aprobó durante el gobierno del presidente Miguel de la Madrid Hurtado y siguió contemplando, como organizaciones políticas en México, a los partidos políticos nacionales y las asociaciones políticas nacionales.

Con esta nueva regulación, se eliminó la doble vía para obtener el registro de los partidos; se mantuvo como requisito indispensable contar con 3000 afiliados en cada una, de cuando menos, la mitad de las entidades federativas, o bien tener 300 afiliados, al menos, en cada uno de la mitad de los distritos electorales uninominales, sin que el número total de sus afiliados fuera inferior a 65 000. La causa de pérdida del registro más importante, consistió en el hecho de no obtener como mínimo, el 1.5 por ciento de la votación nacional, en alguna elección federal.

Entre las prerrogativas de los partidos políticos apareció la figura del financiamiento público, que tenía como referente los apoyos entregados por concepto de impresión de propaganda, publicaciones y gastos de campaña contemplados por la LOPPE. El criterio para el otorgamiento de dicho financiamiento, se fijó con base al número de votos y de curules obtenidos por cada partido, durante la última elección de diputados de mayoría relativa.

Con este Código se mantuvo el acceso en forma permanente a la radio y televisión, al régimen fiscal especial y a las franquicias postales y telegráficas. La Comisión de Radiodifusión creada en la legislación anterior, se fortaleció con la participación de un representante de cada uno de los partidos políticos.

Los partidos políticos y las asociaciones políticas nacionales podían confederarse, aliarse o unirse, con el fin de constituir frentes, alcanzar objetivos políticos y sociales compartidos, de índole no electoral, mediante acciones y estrategias específicas y comunes. Además, los partidos y las asociaciones conservaron su personalidad jurídica y registro.

Para fines electorales, todos los partidos políticos tenían el derecho de conformar coaliciones a fin de postular candidatos en elecciones federales, debiendo presentar una plataforma ideológica electoral común. Los partidos coaligados podían conservar su registro al término de la elección, si su votación equivalía a la suma de los porcentajes del 1.5 por ciento de la votación nacional que requería cada uno de los partidos.

---

<sup>321</sup>Zertuche Muñoz, Fernando, (coord.), op. cit., p. 428.

Asimismo, los partidos podían fusionarse entre sí y, con ellos, las asociaciones políticas nacionales, con el objeto de formar un nuevo partido o bien, adherirse a otro ya existente, en los términos del convenio que celebraran.

#### **m) CÓDIGO FEDERAL Y DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DEL 15 DE AGOSTO DE 1990**

En el año de 1990 se promulgó un nuevo Código Electoral en el cual se mantenían las modalidades del registro definitivo y condicionado. Según la primera modalidad, se requería contar con tres mil afiliados en cada una, de cuando menos, la mitad de las entidades federativas, o bien tener 300 afiliados, en cuando menos, cada uno de la mitad de los distritos electorales uninominales; en ningún caso el número total de sus afiliados en el país podía ser inferior a 65 mil.

Para obtener el registro condicionado se necesitaba, por lo menos, en los términos que expedía el Consejo General, contar con declaración de principios, programa de acción y estatutos, representar una corriente de opinión con base social y haber realizado actividades políticas durante los dos años previos a los de la solicitud.

Un partido político con registro condicionado, obtenía el definitivo cuando lograba el 1.5 por ciento del total de la votación emitida en alguna de las elecciones en las que participaba; si no alcanzaba dicho porcentaje, perdía los derechos y prerrogativas. Así, con este nuevo Código se mantuvo la posibilidad de formar frentes coaliciones y fusiones.

La materia del financiamiento público se fijó para cuatro rubros:

1. Por actividad electoral,
2. Por actividades generales como entidades de interés público,
3. Por subrogación del Estado de las contribuciones que los legisladores habrían de aportar para el sostenimiento de sus partidos y
4. Por actividades específicas, como entidades de interés público.

La disposición de incrementar el acceso a la radio y a la televisión en periodos electorales, se sujetó a la fuerza electoral de cada partido político, es decir, dependiendo de los resultados electorales obtenidos en la anterior elección federal.

#### **n) REFORMAS AL CÓDIGO FEDERAL Y DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DEL 24 DE SEPTIEMBRE DE 1993**

La pérdida del registro condicionado de un partido político se amplió a dos elecciones federales ordinarias consecutivas, en las que no se obtuviera como mínimo el 1.5 por ciento de la votación. El

artículo 48 del Código, se adicionó para precisar las reglas correspondientes a la contratación comercial de tiempos en radio y televisión, por los partidos políticos durante el periodo electoral.

En cuanto al financiamiento de los partidos, se precisaron las siguientes modalidades:

1. Público,
2. Por la militancia,
3. De simpatizantes,
4. Autofinanciamiento, y
5. Por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos.

También se fijaron prohibiciones para realizar aportaciones o donativos a los partidos políticos, así como la obligación para los partidos, de presentar informes sobre el origen y aplicación de los recursos que recibieran por cualquier modalidad.

A las fuentes de financiamiento público establecidas originalmente (actividad electoral, actividades generales, subrogación de contribuciones de legisladores y actividades específicas), se agregó la destinada al desarrollo de los partidos políticos.

### 3.3 EL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS EN MÉXICO

El tema relativo a los partidos y al sistema electoral, estuvo presente en los pactos políticos que se llevaron a cabo durante el periodo de transición política, tal como lo señalan Woldenberg, Becerra y Salazar: "...la nuestra, era una transición centrada en lo electoral...el cambio político mexicano era sistemática y permanentemente negociado. Varios de los momentos más importantes de ese diálogo, de esa negociación, giraron en torno a la reforma electoral. Los episodios neurálgicos escenificados entre los partidos, entre las grandes fuerzas políticas del país, en 1977, 1986, 1989-90, 1993, 1994 y 1996, estuvieron centrados en el tema electoral y en su agenda...".<sup>322</sup>

En dicho proceso apareció el tema del financiamiento partidista y con él, el comienzo de su regulación. Con el desarrollo partidario se establecieron los mecanismos determinantes que dotaron a los partidos de los elementos necesarios para iniciar una vida democrática. Durante la transición, el financiamiento partidista cobró vida y fuerza propias, así como una justificación consistente de su existencia.

En un principio, el tema de las finanzas partidistas no figuró en el eje de la transición, sin embargo, ya en los años 90, se le asignó un papel primordial para la equidad en las contiendas políticas. La centralidad de la competencia electoral a partir de la igualdad de oportunidades y de recursos fue entonces, un asunto posterior al del reconocimiento de la oposición partidista.

Primero debieron discutirse otros temas, como el del registro de los partidos, los umbrales para su permanencia, las normas de integración de las Cámaras, el proceso electoral y el conteo de los votos, la calificación de las elecciones y la integración de las instituciones electorales encargadas de ello y los medios de impugnación.

<sup>322</sup> Becerra, Ricardo, et. al., "El cambio político de México y las elecciones del año 2000", Universidad de México, no. 591, abril-mayo, México, 2000, p. 5.

Así, el tópic del financiamiento de los partidos se abordó ampliamente hasta la reforma de 1993, según lo plantean Woldenberg, Salazar y Becerra, como consecuencia ineludible del cambio que fue exigiendo nuevas condiciones para las contiendas electorales.

"En 1993 se puso a discusión, por primera vez y con gran fuerza, el problema de las aportaciones privadas a los partidos y la fiscalización de sus finanzas. México abordaba un tema clave de las democracias modernas: la relación entre el dinero y los partidos, un tema neurálgico que acompañaría todo el trayecto posterior...".<sup>323</sup>

Así, de acuerdo con estos mismos autores, buena parte del debate durante las reformas de los años noventa, se orientó hacia los mecanismos y montos de financiamiento a los partidos, los límites en sus gastos de electorales, los métodos para auditar sus ingresos y gastos y el tiempo y los horarios de transmisión oficial en radio y televisión de los cuales gozaban tanto ellos como los candidatos.<sup>324</sup>

Lo anterior no significó que el tema no se hubiera abordado en reformas anteriores a la de 1993, pero sin duda, la preocupación se enfocó en los rezagos y las asimetrías que existían entre los partidos competidores, "...esas condiciones desiguales e inequitativas en las que transcurría la contienda no sólo provocaban que los candidatos y partidos opositores se sintieran apabullados por un océano de recursos –humanos, financieros, materiales- puestos a disposición del partido gobernante, sino que se vulneraba uno de los rasgos de cualquier contienda democrática: la equidad...".<sup>325</sup>

En todo caso, la relevancia que adquirió el tema del dinero de los partidos, respondió a la evolución política y jurídica experimentada, a partir del reconocimiento teórico y práctico de la necesidad de los partidos para nuestra democracia mexicana.

### 3.3.1 IMPORTANCIA

El financiamiento de los partidos, con el paso de las transformaciones políticas, devino en un mecanismo definitivo para el desarrollo de la vida democrática de nuestro país.

No existe mayor justificación de la regulación jurídica del financiamiento partidista, que la de implementar un sistema democrático, dentro del cual, los partidos constituyen sujetos necesarios para su efectividad. Detrás del tema del financiamiento "...hay un hecho político decisivo: la importancia alcanzada por los propios partidos para la vida y la reproducción del Estado"<sup>326</sup>, pues "...el dinero de los partidos es un asunto relevante no por la cantidad implicada o por sus fuentes de

<sup>323</sup>Becerra, Ricardo et. al., "La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas", op. cit., p. 59.

<sup>324</sup>Ibidem., p. 45.

<sup>325</sup>Ibidem.

<sup>326</sup>Woldenberg, José, "Dinero para la Democracia", op. cit., p. 19.

origen, sino porque los partidos se (volvieron) el centro motor del funcionamiento del Estado democrático...".<sup>327</sup>

En nuestro país se comprendió que, por ser los partidos instituciones inherentes a las democracias, debía ser alrededor de los mismos que girara su realización; México era una nación carente de partidos, según el concepto democrático lo requería.

Se tuvo que trabajar primero, en la construcción de partidos y de un sistema consistente y fuerte. En ese punto fue donde el tema financiero se erigió como indispensable para generar la equidad electoral, pero además para evitar los vicios que se daban desde hacia tiempo. Antonio Delhumeau, cita un ejemplo claro acerca de la relación inextricable entre el PRI y el Gobierno:

"La dependencia entre el partido y el Gobierno, se manifiesta también en el aspecto económico, y nuevamente se expresan en este terreno actitudes diferentes que varían desde la "vergüenza" hasta el reconocimiento explícito del hecho. Así, por ejemplo, cuando Portes Gil era Presidente de la República, el Partido se financiaba a través del descuento de siete días de haber de toda la burocracia oficial, considerándose que los servidores del Estado eran miembros del Partido en la medida en que laboraban en la administración que éste había creado. El mismo Portes Gil señalaba que el Gobierno debía otorgar una fuerte subvención al Partido. En otras etapas esta subvención ha consistido en diversos tipos de ayuda. Por ejemplo, el Presidente Alemán promulgó un decreto en 1950 asignando la excapilla de la Milagrosa de Guadalajara, "al servicio del Estado, para instalar las oficinas del PRI" en este decreto el PRI y el Estado aparecen formal y explícitamente identificados...el PRI solicitaba cuotas de participación de los ministros del gabinete, de los jefes de departamento, gobernadores, senadores y diputados...".<sup>328</sup>

Como era lógico, el establecimiento y la regulación del financiamiento debía responder a las circunstancias particulares del caso mexicano, de ahí que la materia se desarrollara en torno a las siguientes vertientes:

1. Reconocer la debilidad de partidos distintos del PRI;
2. Evitar el traslado ilegal de recursos públicos, de dependencias u órganos gubernamentales hacia los partidos;
3. Propiciar una mayor competencia logrando que las estructuras financieras de los partidos fueran menos desiguales;
4. Impedir la dependencia e influencia de los partidos respecto de grupos poderosos.<sup>329</sup>

---

<sup>327</sup> Panebianco, Angelo, "Modelos de partidos", España, Alianza editorial, 1990, citado por Woldenberg, José, "Dinero para la Democracia", op. cit., p. 19.

<sup>328</sup> Delhumeau Arrecillas, Antonio, "México: realidad política de sus partidos", Instituto Mexicano de Estudios Políticos, México, 1970, pp. 101-102.

<sup>329</sup> Woldenberg, José, "Dinero para la democracia", op. cit., p. 19.

### 3.3.2 ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES Y LEGALES

#### 3.3.2.1 EXENCIONES FISCALES DE 1963

La ley electoral de 1951 experimentó modificaciones el 28 de diciembre de 1963, en virtud de las reformas constitucionales a los artículos 54 y 63. La regulación del financiamiento público indirecto de los partidos políticos inició así, mediante la adición del artículo 44 bis.

Dicho artículo estableció a favor de los partidos, la exención de impuestos del timbre, los relacionados con rifas y sorteos y festivales, sobre la renta y los que se causaran por la venta de impresos de los partidos.<sup>330</sup> De esta forma, el primer privilegio del que gozaron los partidos políticos en nuestro país, consistió en la exención de diversos impuestos.

De acuerdo con Alonso Lujambio, "...durante los primeros cuarenta y cinco años de la era post-revolucionaria, los partidos políticos mexicanos no se beneficiaron de prerrogativas por parte del Estado. El primer cambio significativo se dio con la reforma electoral de 1962-1963...(que) estipuló que los partidos políticos nacionales legalmente registrados gozarían de la exención de los impuestos por contratos de arrendamiento, compra-venta y donación; por rifas y eventos para obtener recursos; sobre la renta, causado sobre utilidades gravables provenientes de la enajenación de los inmuebles adquiridos por compra-venta o donación para el ejercicio de sus funciones específicas, así como por la venta de los impresos relacionados con la difusión de sus principios, programas y estatutos..."<sup>331</sup>

**Exenciones fiscales para los partidos políticos de 1963<sup>332</sup>**  
**Ley de reformas y adiciones a la Ley Electoral Federal vigente**

**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 o 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, propeganda y por el uso de equipos y medios audiovisuales en la misma.

#### 3.3.2.2 FRANQUICIAS POSTALES Y TELEGRÁFICAS DE 1973

Con la reforma del 5 de enero de 1973 se incluyó en la Ley Federal Electoral, el Título segundo, denominado De los partidos políticos nacionales, el cual pasó a integrar el Capítulo V De las Prerrogativas.

"Una de las principales innovaciones de la Ley de 1973 fue el establecimiento de un capítulo de prerrogativas de los partidos políticos que a las exenciones fiscales –ya conocidas- añadió las

<sup>330</sup> De Andrea Sánchez, Francisco José, op. cit., p. 99.

<sup>331</sup> Lujambio Alonso, "México", en Carrillo, Manuel et. al., "Dinero y contienda político-electoral. Reto de la democracia", FCE, México, 2003, p., 369.

<sup>332</sup> Diario Oficial del sábado 28 de diciembre de 1963.

franquicias postales y telegráficas necesarias para el cumplimiento de sus funciones. Asimismo, el artículo 39 de la nueva Ley permitió el acceso a la radio y televisión a los partidos, aunque sólo durante los periodos de campaña electoral. No obstante que el otorgamiento de los tiempos precisos en ambos medios y la producción de los programas eran hechos por la Secretaría de Gobernación, es innegable que esta prerrogativa significó un avance considerable en la reglamentación jurídica de los partidos...".<sup>333</sup>

A las exenciones fiscales ya existentes, se agregaron dos nuevas prerrogativas: el subsidio estatal de franquicias postales y telegráficas y el acceso gratuito a los partidos políticos a la radio y a la televisión. A esta última tenían acceso los partidos políticos nacionales que hubieran registrado candidatos; disponían del tiempo que les asignara el Estado y que éste tuviese en radio y televisión. Solamente podían dar a conocer sus tesis ideológicas y programas de acción. Disponían de hasta diez minutos quincenales en radio y televisión, con cobertura nacional dentro de un mismo programa en el que participaban los partidos que lo hubieren solicitado en el orden de la fecha de registro. Quien decidía los canales, estaciones y horarios de transmisión era la Comisión de Radiodifusión de la Comisión Federal Electoral.

Así, la utilización de la radio y la televisión para los partidos, "...aunque limitada, fue muy relevante porque reconocía la importancia de los medios masivos de comunicación en la competencia electoral...".<sup>334</sup>

### **3.3.2.3 EXENCIONES FISCALES, MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y FINANCIAMIENTO PÚBLICO DIRECTO E INDIRECTO DE 1977**

La primera reforma política ocurrió en el año de 1977, cuando a nivel constitucional, en el artículo 41, se consideró a los partidos políticos como entidades de interés público, se instituyó el principio de equidad entre los propios partidos y, en la práctica, se comenzó con el financiamiento público a los partidos políticos.

En el Capítulo VI de la Ley electoral de 1977, la denominada Ley Federal de Organizaciones y Procesos Electorales (LFOPE), mejor conocida como LOPPE, se estipularon los siguientes privilegios para los partidos políticos:

1. Tener acceso en forma permanente a la radio y a la televisión, para lo cual se creó una Comisión Especial de Radiodifusión, dependiente de la Comisión Federal Electoral.<sup>335</sup>
2. Disponer de los medios adecuados para sus tareas editoriales (papel, impresión y distribución de sus publicaciones, facilidades para contar con un cuerpo editorial propio), consistentes en una publicación periódica de divulgación mensual y otra de carácter teórico trimestral. Además los

<sup>333</sup> De Andrea Sánchez, Francisco José, op. cit., p. 104.

<sup>334</sup> Lujambio, Alonso, "Financiamiento y fiscalización de los partidos políticos en México", op. cit., p. 11.

<sup>335</sup> Becerra, Ricardo, et. al., "La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas", op. cit., p. 113.

partidos podían utilizar espacio en la publicación que editaba la Comisión Federal Electoral, en la que se insertaban artículos, ensayos u otro material informativo.

3. Gozar de exención de impuestos y de pago de derechos, tales como: timbre, arrendamiento, compraventa, donación y expedición de copias; rifas, sorteos, ferias, festivales y otros eventos; sobre la renta, en las utilidades gravables provenientes de la enajenación de los inmuebles adquiridos por compraventa o donación; por la venta de los impresos que editaran; derechos por certificación y expedición de copias.
4. Disfrutar de franquicias postales y telegráficas que fueran necesarias para el cumplimiento de sus funciones.<sup>336</sup>
5. Obtener propaganda durante las campañas electorales, como carteles y folletos.
6. Tener acceso a los espacios reservados en cada distrito electoral para colocar bastidores, mamparas y fijar carteles; además de un local por distrito para celebrar reuniones públicas de los candidatos de cada partido durante la realización de los recorridos electorales.

La reforma se refirió a dos rubros, por un lado, al tema de los medios de comunicación y, por el otro, a la ayuda económica directa para los partidos.

En relación a los medios de comunicación, el párrafo cuarto del artículo 41 constitucional, perfeccionó el contenido de la Ley Electoral Federal de 1973, que solamente establecía como prerrogativa de los partidos, el acceso a la radio y a la televisión durante los periodos de campaña electoral. Dicho párrafo no supeditó el uso de los medios masivos de comunicación social en épocas de elecciones, sino que lo volvió permanente.

Según De Andrea, esta ampliación implicaba la preocupación del legislador por consagrar a los partidos como entes para la promoción de la educación política del pueblo mexicano.<sup>337</sup>

El párrafo citado amplió el acceso de los partidos a la sociedad, puesto que ya no sólo se habló de la radio y de la televisión, sino que se aludía también a los medios de comunicación social en general.

El financiamiento público directo se mencionó por primera vez a nivel constitucional en el artículo 41 párrafo quinto, pero exclusivamente para actividades electorales.

“Siendo el tema del financiamiento de los partidos de gran delicadeza, esta primera referencia constitucional al respecto resultó, de manera comprensible, algo tímida. Así, se estableció que los partidos contarían con un mínimo de elementos para su desenvolvimiento, pero no se estableció un sistema claro para la distribución de los fondos. Asimismo, no se fijaron

---

<sup>336</sup> *Ibidem.*, pp.113-114.

<sup>337</sup> De Andrea, Sánchez, Francisco José, op. cit., p. 108.

cantidades tope para los gastos electorales...<sup>338</sup> y, mucho menos, mecanismos para controlar tales actividades financieras.

Aún cuando el párrafo tercero del artículo 48, sirvió de fundamento para que "...la Secretaría de Gobernación empezara a suministrar recursos en efectivo a los partidos políticos...la norma no decía qué debería entenderse por "equidad", no especificaba el monto total que se distribuiría, ni la fórmula con que se determinarían los recursos que cada partido recibiría, ni el calendario de ministraciones, no se diga la manera en que los partidos rendirían cuentas sobre el uso dado a esos recursos...".<sup>339</sup>

Textualmente, la ley señalaba lo siguiente:

LEY FEDERAL DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS Y PROCESOS ELECTORALES
CAPITULO VI
Prerogativas de los Partidos Políticos
Artículo 48.- Los partidos políticos tendrán las siguientes prerogativas: I. Tener acceso en forma permanente a la radio y 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. <sup>340</sup>

En el artículo 49 se establecía que la Comisión Federal Electoral determinaría las modalidades, formas y requisitos que debieran satisfacerse para el ejercicio de las prerogativas. Pero además, se obligaba a que dicha Comisión, se sujetara a ciertas bases.

La LOPPE también señalaba en el mismo artículo 49, lo siguiente:

Sección A. Radio y Televisión;

Sección B. Publicaciones;

Sección C. Campañas Electorales y Propaganda y,

Sección D. Impuestos y Derechos.

<sup>338</sup> Ibidem., p. 109.

<sup>339</sup> Lujambio, Alonso, "Financiamiento y fiscalización de los partidos políticos en México", op. cit., p. 11.

<sup>340</sup> Diario Oficial de la Federación del viernes 30 de diciembre de 1977.

### **a) RADIO Y TELEVISIÓN, SECCIÓN A**

En dicha sección se determinó que para el uso permanente de la radio y la televisión, la Comisión Federal Electoral era el órgano de coordinación y la Comisión de Radiodifusión la encargada de la producción técnica.

Del tiempo que por ley le correspondía al Estado en los canales de radiodifusión, cada uno de los partidos políticos disponía de una parte de dicho tiempo en forma equitativa y mensual, es decir, no se instituyó un tiempo determinado.

Los tiempos destinados a los partidos tenían preferencia en la programación que del tiempo estatal formulara la Secretaría de Gobernación en la radiodifusión comercial, oficial y cultural.

Respecto a la duración de las transmisiones, se decía que serían de cobertura nacional y que en periodos electorales tendrían otras modalidades.

La Comisión de Radiodifusión fijaba la fecha, los canales, las estaciones y los horarios de las transmisiones y tenía a su cargo los aspectos técnicos de la realización de los programas de radio y televisión y de las aperturas de los tiempos correspondientes.

Las transmisiones podían estar integradas, ya sea con el programa de un solo partido o con los programas de varios o de todos los partidos por lo que se prestaban a la discrecionalidad con la que actuaban las autoridades electorales, puesto que contaban con varias potestades, pero no obligaciones.

### **b) PUBLICACIONES, SECCIÓN B**

En la LOPPE se regularon las publicaciones que hacían los partidos políticos, quienes estaban obligados a editar una publicación periódica de divulgación mensual y otra de carácter teórico trimestral, de acuerdo con el artículo 42, el cual exigía a los partidos a sostener un centro de formación política.

Para la edición de tales publicaciones (mensual y trimestral), se proporcionaba a los partidos, material, (papel, apoyo para impresión y distribución y los medios para mantener su propio cuerpo de redactores).

Al mismo tiempo, los partidos podían utilizar espacios en la publicación que editaba la Comisión Federal Electoral, insertando artículos, ensayos o cualquier otro material informativo de su interés.

### **c) CAMPAÑAS ELECTORALES Y PROPAGANDA, SECCIÓN C**

En este rubro, se especificaba la ayuda que se les daba a los partidos para promocionar a sus candidatos, ya que una vez efectuado el registro, cada uno de los partidos contaban con un número mínimo de carteles y folletos propagandísticos con la información básica sobre sus candidatos.

Asimismo, en dicha sección se hacía mención de los espacios que la Comisión Federal Electoral reservaba para colocar bastidores y mamparas en las se fijaban los carteles de los partidos políticos contendientes.

Para celebrar reuniones públicas, se les facilitaban locales en las cabeceras de los distritos electorales uninominales; también se estipulaba que los candidatos podían ser auxiliados durante sus recorridos electorales;

Finalmente, se decía que el presupuesto de la Comisión Federal Electoral establecería las partidas adecuadas para cubrir los gastos que se originaran en el cumplimiento de las secciones A, B y C.

### **d) IMPUESTOS Y DERECHOS, SECCIÓN D**

La última prerrogativa que reguló el artículo 49, era el régimen fiscal especial del que gozaban los partidos, sobre todo, de exención.

Los partidos políticos no causaban los impuestos y derechos siguientes:

- a) Del timbre, en los contratos de arrendamiento, compra-venta, donación y expedición de copias;
- b) Los relacionados con las rifas y sorteos que celebraran y con las ferias, festivales y otros eventos que tuvieran por objeto allegarse recursos para sus fines;
- c) Sobre la renta; en las utilidades gravables provenientes de la enajenación de los inmuebles adquiridos por compra-venta o donación, para el ejercicio de sus funciones específicas;
- d) Por la venta de los impresos que editaran, relacionados con la difusión de sus principios, programas, estatutos, propaganda y por el uso de equipos y medios audiovisuales en la misma;  
y
- e) Los derechos derivados de certificaciones y expedición de copias.

### 3.3.2.4 FINANCIAMIENTO PÚBLICO DIRECTO E INDIRECTO DE 1986-87

Si bien es cierto que en el Código Federal Electoral, publicado el 12 de febrero de 1987, se establecieron por primera vez disposiciones relacionadas con el financiamiento público directo de los partidos políticos, específicamente en el artículo 61, también lo es que este tipo de prerrogativas vino a agregarse a las ya existentes, tales como el acceso permanente a la radio y televisión, un régimen fiscal privilegiado y el disfrute de franquicias postales y telegráficas. No obstante, respecto del apoyo editorial, en el nuevo Código no se encontró referencia.

Según Woldenberg, Salazar y Becerra con dicho Código, "...se avanza significativamente, sobre todo porque se empieza a reglamentar con mayor precisión las prerrogativas de los partidos políticos...se comenzó a atemperar la discrecionalidad con que en el pasado se manejaban, pero aún de forma limitada..."<sup>341</sup>

En este orden de ideas, fue en el Título Cuarto, denominado De las prerrogativas de los Partidos Políticos Nacionales, en donde se ubicaron las bases legales de tales beneficios partidistas.

El artículo 48 consignaba lo siguiente:

"Son prerrogativas de los partidos políticos nacionales:

- I. Tener acceso en forma permanente a la radio y televisión;
- II. Gozar del régimen fiscal que se establece en este Código y en las leyes de la materia;
- III. Disfrutar de las franquicias postales y telegráficas que sean necesarias para el cumplimiento de sus funciones; y
- IV. Participar, en los términos del Título Quinto de este libro, del financiamiento público correspondiente para sus actividades."

Asimismo, en el artículo 60 se establecía la posibilidad de que los partidos pudieran fijar su propaganda en lugares públicos

#### a) FINANCIAMIENTO PÚBLICO

En el Título Quinto, nombrado Del Régimen Financiero de los Partidos Políticos Nacionales, se incluía el Capítulo Primero, llamado Del Financiamiento Público, compuesto por un sólo artículo, el 61, que se integraba por ocho fracciones. Sin embargo, "...con todo y la reforma, la legislación no establecía los montos, las formas de distribución y los mecanismos de control con

<sup>341</sup> Becerra, Ricardo, et. al., "La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas", op. cit., p.196.

los que la autoridad otorgaría y daría seguimiento al uso de las mismas, por lo que en el futuro éste sería tema central de la agenda electoral...”.<sup>342</sup>

En el párrafo primero y único de dicho artículo 61, se reconocían las fuentes privadas del financiamiento partidista, lo cual era trascendente:

“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 su fracción I, el artículo 61 señalaba que la Comisión Federal Electoral determinaba el monto del financiamiento público para cada partido de la siguiente manera:

1. Primero, debía determinar el costo mínimo de una campaña electoral para diputados;
2. La cantidad resultante debía multiplicarla por el número de candidatos a diputados de mayoría relativa;
3. Lo que se obtuviera de la operación anterior, debía dividirse por mitades: una de acuerdo al número de votos válidos que cada partido hubiese obtenido en la última elección para diputados federales por mayoría relativa y la otra, se distribuía de acuerdo a los diputados federales que hubiese obtenido cada partido en la misma elección, por cualesquiera de los dos sistemas.

Lo que determinaba la bolsa de financiamiento, dependía del costo mínimo de la campaña electoral, multiplicado por el número de candidatos registrados. Además, el dinero era distribuido en función del número de votos. Según se señalaba en la fracción II, el costo mínimo debía dividirse entre la votación efectiva del partido para fijar el costo del voto unitario, de tal forma que a cada partido se le asignara tal cantidad, tantas veces como votos hubiera alcanzado.

Respecto de la mitad distribuida en virtud de las curules conquistadas, la cantidad referida debía dividirse entre el número de miembros de la Cámara de Diputados para conocer el importe unitario por cada curul, por lo que a cada partido se le asignaba esa cantidad tantas veces como curules hubiera tenido.

De las dos partes: una era “...proporcional y equitativa, conforme el porcentaje de votos recibidos por cada partido en la última elección para diputados federales de mayoría relativa; la otra, más discrecional, de acuerdo a las diputaciones federales que hubiese obtenido el partido

---

<sup>342</sup> Idem.

en la misma elección por cualesquiera de los dos sistemas, de mayoría relativa o representación proporcional...”.<sup>343</sup>

El financiamiento se entregaba a los partidos una vez que las elecciones hubieran sido calificadas por el Colegio Electoral en la Cámara de Diputados, es decir, el dinero se entregaba con posterioridad a la elección y 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 y a su vez, tales montos se distribuían de acuerdo con un calendario aprobado anualmente.

Otro asunto que se regulaba era el concerniente al umbral mínimo necesario para que los partidos pudieran disfrutar del financiamiento:

“Artículo 61...

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...”.<sup>344</sup>

Finalmente, en la fracción VIII del artículo, se mencionaba solamente la obligación para los partidos políticos de justificar anualmente ante la Comisión Federal Electoral, el empleo del financiamiento público, sin que se hicieran más precisiones al respecto:

“...VIII.- Los partidos políticos justificarán anualmente ante la Comisión Federal Electorales el empleo del financiamiento público...”.<sup>345</sup>

Tal fracción simbolizó el inicio de un ejercicio de rendición de cuentas; era la primera ocasión en que se señalaba algo acerca del control jurídico en la utilización del dinero público asignado a los partidos.

Sin embargo “...de ello no quedó registro alguno de la entrega de informes por parte de los partidos. La ley no establecía si la autoridad revisaría el informe y su documentación soporte para determinar el buen uso de los recursos públicos, ni si se sancionarían las conductas indebidas...”.<sup>346</sup>

Así, sintéticamente se puede decir que el Código Federal Electoral introdujo respecto del financiamiento público directo, lo que sigue:

---

<sup>343</sup> Lujambio, Alonso, “Financiamiento y fiscalización de los partidos políticos en México”, op. cit., pp. 11-12.

<sup>344</sup> Diario Oficial de la Federación del jueves 12 de febrero de 1987.

<sup>345</sup> Ídem.

<sup>346</sup> Lujambio, Alonso, “Financiamiento y fiscalización de los partidos políticos en México”, op. cit., p. 12.

1. Una fórmula (discrecional) para calcular el monto total del financiamiento de los partidos políticos;
2. Un mecanismo de distribución y asignación de los recursos (inequitativo) entre los partidos;
3. Una calendarización de ministraciones, y
4. Un control (somero) sobre los recursos financieros.<sup>347</sup>

## **b) RADIO Y TELEVISIÓN**

Si bien las prerrogativas relativas a la radio y a la televisión se ubicaron del artículo 49 al 59, a diferencia de las regulaciones anteriores, en esta ocasión se detalló la forma de otorgar el tiempo oficial a los partidos.

No obstante lo anterior, se gún comentan Woldenberg, Becerra y Salazar "...en realidad, la fórmula no logró que la presencia de los partidos dejara de ser marginal en la televisión y la radio, además de que no se consideraron previsiones para elevar el nivel de la infraestructura con la que venían trabajando...".<sup>348</sup>

La finalidad de la ejecución de dichas prerrogativas se consignó en el artículo 49:

"Las prerrogativas de los partidos políticos, en materia de radio y televisión, tendrán por objeto la difusión de sus bases ideológicas de carácter político, económico y social que postulen, la libre expresión de las ideas, en los términos del artículo sexto constitucional y de las leyes de la materia, y las acciones que pretendan tomar para realizar sus principios, alcanzar sus objetivos y las políticas propuestas para resolver los problemas nacionales...".

Del tiempo oficial que le correspondía al Estado en radio y televisión, cada partido disfrutaba de 15 minutos mensuales.

Aún cuando en párrafo a parte se decía que la duración de las transmisiones sería incrementada en periodos electorales (de lo que se desprende que se hacía una distinción implícita entre tiempos electorales y no electorales), no se mencionaba algún término objetivo para determinar tal incremento y por lo tanto, se prestaba a la discrecionalidad por parte de la autoridad electoral.

El uso de los 15 minutos mensuales, se repartía en dos programas semanales, cuyo orden de presentación se sorteaba en forma semestral.

---

<sup>347</sup> Idem.

<sup>348</sup> Becerra, Ricardo, et. al., "La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas", op. cit., p. 197.

La Comisión de Radiodifusión determinaba fechas, canales, estaciones y horarios de las transmisiones, así como su debida difusión en la prensa nacional.

Además de los 15 minutos mensuales, cada partido tenía derecho a participar, de manera conjunta, en un programa especial que coordinaba la propia Comisión.

Otro punto a destacar radica en que, de acuerdo con el artículo 58, dicha Comisión podía, en todo tiempo, solicitar la ampliación de los tiempos asignados a los partidos políticos en radio y televisión, así como la frecuencia de sus transmisiones.

### **c) EXENCIONES FISCALES**

Las exenciones fiscales eran reguladas por los artículos 62, 63 y 64, los cuales seguían estableciendo que los partidos no estarían sujetos a los impuestos y derechos relativos a las rifas y sorteos, ferias festivas y otros eventos que tuvieran por objeto allegarse recursos para el cumplimiento de sus fines.

El impuesto sobre la renta se exentaba en cuanto a utilidades gravables provenientes de enajenaciones o arrendamientos de inmuebles que hubieran adquirido los partidos para el ejercicio de sus funciones específicas.

Asimismo, se exentaban de impuestos, los ingresos provenientes de donaciones de bienes en numerario o en especie y los relativos a la venta de impresiones que editaran los partidos para la discusión de sus principios, programas, estatutos y propaganda; por el uso de equipos y medios audiovisuales y los demás que establecieran otras disposiciones.

Finalmente, el artículo 64 estipulaba que el régimen fiscal no relevaba a los partidos del cumplimiento de otras obligaciones fiscales.<sup>340</sup>

### **d) FRANQUICIAS POSTALES Y TELEGRÁFICAS**

Las franquicias postales y telegráficas se regulaban por los artículos 65, 66 y 67, los cuales establecían que los partidos disfrutaban de las mismas, dentro del territorio nacional y en la medida que fueran necesarias para el cumplimiento de sus programas de acción.

En dichos artículos se determinaba lo siguiente:

1. Los órganos partidistas que podían hacer uso de tales franquicias. Para el caso de las postales, éstas podían ser utilizadas por los comités nacionales, regionales, estatales,

---

<sup>340</sup> Diario Oficial de la Federación del jueves 12 de febrero de 1987.

distritales y municipales de cada partido. Para la utilización de las telegráficas se excluía para los comités municipales.

2. La manera en que entre los órganos partidistas podían enviarse información operaba como sigue:

Respecto de las franquicias postales, los comités nacionales podían remitir a toda la República su correspondencia, propaganda y publicaciones periódicas; mientras que los comités regionales, estatales y distritales sólo podían enviar información a su comité nacional y a los comités afiliados de sus respectivas demarcaciones territoriales.

En cuanto a las franquicias telegráficas, los comités nacionales podían utilizarlas para sus comunicaciones a toda la República, mientras que los comités regionales, estatales y distritales podían comunicarse con su Comité Nacional, comités y afiliados de sus respectivas demarcaciones territoriales.

3. Para ambos casos los partidos debían acreditar dos representantes ante la Comisión Federal Electoral.
4. Las franquicias telegráficas debían ser utilizadas en casos de apremio y no surtían efectos para fines de propaganda, asuntos de interés personal, ni para destinatarios que se encontraran en la misma ciudad o la zona urbana de giro.<sup>350</sup>

#### **e) ESPACIOS PÚBLICOS PARA FIJAR CARTELES Y PROPAGANDA**

El artículo 60, en sus cinco fracciones, reglamentaba que los partidos fijaran sus carteles en espacios reservados por la Comisión Federal Electoral. Los partidos podían fijarla sus propagandas en lugares de uso común o de acceso público, de acuerdo con las bases que también emitidas por la comisión y se prohibía que fuera colocada en edificios públicos y monumentos.<sup>351</sup>

Respecto de la regulación jurídica que hiciera el Código Federal Electoral de 1987 del tipo de actividades financiadas pública y directamente, solamente se contemplaban las electorales, por lo que el tema se convertiría en uno de los ejes centrales del debate electoral en reformas futuras y, sobre todo, después de 1994.

---

<sup>350</sup> Idem.

<sup>351</sup> Idem.

### 3.3.2.5 AMPLIACIÓN DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO DIRECTO EN 1990

En el nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de agosto de 1990, el financiamiento público directo de los partidos políticos comenzó a aplicarse para actividades distintas a las electorales.

“Si bien hemos constatado que los apoyos públicos regulados por la ley electoral aparecen a partir de la LOPPE y se reiteran en el Código Federal Electoral (CFE), son ampliados y regulados de manera más precisa en el COFIPE...”<sup>352</sup>, como resultado de una evidente crisis presentada en el sistema político a partir de 1988.

Las elecciones presidenciales de 1988 significaron, como nunca antes se había visto, un parteaguas ineludible para la estructuración de nuevas transformaciones en el ámbito jurídico de los sistemas electorales. Las elecciones de dicho año, “...habían acelerado el proceso de cambio político a través de la vía electoral. El tema electoral retomó su lugar como uno de los asuntos centrales de la vida mexicana: los modos, los procedimientos, los instrumentos y las instituciones electorales, a esas alturas, resultaban totalmente insostenibles; el edificio creado en 1977 había sido desbordado; la actuación de la autoridad electoral había arrojado una enorme sombra de duda e inconformidad acerca del triunfo del candidato del PRI, Carlos Salinas de Gortari...”<sup>353</sup>

Así, el cuestionado triunfo de Salinas, derivado de la caída del sistema de conteo electoral, marcó una etapa en la que los cambios en el ámbito de la legislación electoral no podían ser postergados por más tiempo, por lo que trajo como resultado la aparición del COFIPE.

Hasta la regulación del Código Federal Electoral, las actividades objeto de financiamiento público eran las electorales, lo cual implicó una limitación para los partidos dado que, en la práctica, su vida política no se concentraba exclusivamente en la contienda electoral.

Los hechos de 1988 repercutieron significativamente en la negociación de nuevas modificaciones electorales. En el Cofipe se amplió el financiamiento de las actividades partidistas, modificando la fórmula de asignación y la prerrogativa de radio y televisión. Con todo y que el tema del financiamiento no determinó su aprobación, si lo fueron en cambio otros rubros como los relativos a las atribuciones del nuevo IFE, la organización de las elecciones, el conteo de la mismas, el acceso de los partidos a los medios de comunicación, algunas precisiones respecto de la integración del Poder Legislativo.

Para algunos autores la reforma fue limitada, pero implicó un importante avance porque contribuyó a hacer más equitativas las contiendas electorales.

<sup>352</sup> Zertuche Muñoz, Fernando, (coord.), op. cit., p. 443

<sup>353</sup> Becerra, Ricardo, et. al., “La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas”, op. cit., p. 211.

Así, "...los cuatro grandes rubros definidos por el Código anterior (CFE) no se modifican, a saber: es decir, el acceso permanente a la radio y televisión, régimen fiscal especial, franquicias postales y telegráficas y financiamiento público. Sin embargo, el financiamiento público se precisa en cuatro grandes rubros: por actividad electoral, por actividades generales como entidades de interés público, por subrogación del Estado de las contribuciones que los legisladores habrían de aportar para el sostenimiento de sus partidos y por actividades específicas como entidades de interés público. La disposición de incrementar el acceso a radio y televisión en periodos (sic) electorales, por su parte, se sujeta al principio de que se realizara en función de la fuerza electoral de cada partido político, es decir, sus resultados electorales en la anterior elección federal..."<sup>354</sup>

#### **a) NUEVAS ACTIVIDADES PARTIDISTAS**

Si bien la nueva legislación mantenía la misma fórmula de 1986, para otorgar y distribuir el financiamiento público (dual, proporcional a número de votos y escaños), las nuevas actividades contempladas por la legislación, susceptibles de ser financiadas consistían en lo siguiente:

1. Actividades generales: dicho financiamiento equivalía a un 10% de lo que correspondía a cada partido por el rubro de actividad electoral y se otorgaba de manera igualitaria;
2. Actividades específicas: consistían en un fondo o un reembolso hasta del 50% de los gastos que destinaran los partidos a apoyar actividades tendientes a la educación y capacitación cívico política, tareas editoriales, investigación, y que se otorgaba de conformidad con un reglamento expedido por la autoridad electoral, y
3. Subrogación del legislador: implicaba que el Estado entregaba a los partidos una cantidad equivalente a las contribuciones que aportaban los legisladores para sostener sus partidos, tal cantidad consistía del 50% de los ingresos obtenidos en el año anterior por los diputados y senadores de la fracción parlamentaria de cada partido.

#### **b) MODIFICACIÓN EN LA FÓRMULA PARA CALCULAR EL FINANCIAMIENTO PÚBLICO**

En esta reforma, los partidos no mostraron interés por el tema de su financiamiento, sin embargo, el cambio más significativo, fue el establecimiento de una nueva fórmula de reparto, ya que el 90% de los recursos se distribuirían en proporción a los votos obtenidos por cada uno de los partidos que superaran el umbral del 1.5% y el 10% se repartiría de manera igualitaria.

A ello hay que agregar, que "...el financiamiento público era la única regulación explícita que la legislación electoral contenía en torno a los dineros de los partidos, pero en cambio no se

<sup>354</sup> Zertuche Muñoz, Fernando, (coord.), op. cit., p. 443-444.

contaba con disposiciones sobre financiamiento privado, ni sobre topes a los gastos de campaña, ni sobre mecanismos de información, supervisión y fiscalización, sanciones, etc...".<sup>355</sup>

### c) MODIFICACIONES EN RADIO Y TV

Con el COFIPE, se dieron modificaciones trascendentes en materia de radio y televisión por dos razones:

1. "Se establecieron reglas para la contratación de espacios de radio y televisión, gracias a las cuales se determinó que las tarifas que regirían para dicha contratación no podrían ser superiores a las de la publicidad comercial..."<sup>356</sup>, es decir, "...se legisló para garantizar que las tarifas de los tiempos no oficiales durante las campañas electorales se mantuvieran igual que para la publicidad comercial, lo cual había sido sugerido desde las iniciativas opositoras a nivel constitucional..."<sup>357</sup>
2. Asimismo, se establecía "...una fórmula que ampliaba el tiempo destinado a los partidos y contempló un mecanismo de distribución tomando como base la votación obtenida por cada partido..."<sup>358</sup>

La fuerza electoral prevalece como principio para determinar en gran medida el grado en el que los partidos gozaban de sus prerrogativas, inclusive el financiamiento público.

Finalmente, la regulación ampliada por el COFIPE, en torno al tema de las prerrogativas de los partidos, marcó el punto de referencia del que fueron objeto las subsecuentes modificaciones legales. El tema del financiamiento a los partidos, desde entonces "...sería objeto de ajustes en todos sus aspectos: desde el monto de los recursos públicos destinados a los partidos, el origen de los recursos, su destino y algo muy importante que no fue contemplado ese año: el control y la fiscalización del dinero de los partidos a cargo de la autoridad electoral. La reforma de 1990 en materia de financiamiento fue limitada, intentaba poner mayor orden y claridad al otorgamiento de los recursos públicos pero, paulatinamente y como veremos, ésta sería la materia de mayor controversia en el futuro..."<sup>359</sup>

<sup>356</sup> Idem.

<sup>356</sup> Lujambio, Alonso, "Financiamiento y fiscalización de los partidos políticos en México", op. cit., p. 12.

<sup>357</sup> Becerra, Ricardo, et al., "La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas", op. cit., p. 260.

<sup>358</sup> Idem.

<sup>359</sup> Ibidem., p. 259.

### 3.3.2.6 REGULACIÓN DEL FINANCIAMIENTO PRIVADO Y AMPLIACIÓN DEL PÚBLICO DE 1993

La tercera reforma que tuvo el COFIPE en el año de 1993, se refirió al tema de las prerrogativas de los partidos políticos.<sup>360</sup> Fue crucial para el tema relativo a su financiamiento, no sólo público, sino también privado; por primera vez su regulación constituyó el centro de discusión de los partidos.

Con dichas modificaciones, se incorporaron en el marco legal nuevas reglas para el control de las finanzas partidarias. Pero sobre todo, se supo corresponder a las circunstancias políticas que se daban en dicho momento.

De acuerdo con Woldenberg, Becerra, Salazar, "...durante el año de 1988 y hasta 1994 fueron muy comunes las denuncias sobre el llamado "partido de Estado"; con ese término se aludían fenómenos tales como transferencias de recursos y ayuda en especie, que diferentes funcionarios o dependencias públicas de varios niveles ponían a disposición del partido en el poder. Paralelamente, en diversas ocasiones había sido cuestionada la transparencia y la magnitud de las aportaciones privadas de importantes grupos empresariales había el PRI, para las campañas electorales nacionales o de índole local. Se afirmaba que con fenómenos así se ponía en duda la viabilidad de gobiernos que a través del dinero, se encontrarían atados y condicionados a los intereses privados...".<sup>361</sup>

Así, según estos autores, el antecedente directo que marcó la reforma de dicho año, lo constituyó el hecho que tuvo lugar en casa de Antonio Ortiz Mena, ex secretario de Hacienda, en marzo de 1993, donde un grupo de empresarios se comprometió a donar al PRI una suma de dinero.

El suceso hizo innegable que en 1993 no se contaba con un artículo de la ley que regulara el financiamiento privado de los partidos, ni obligación alguna de rendir cuentas.

"Hasta antes de esa fecha lo único que aparecía regulado eran las formas de determinar y suministrar el financiamiento público...no existía disposición alguna sobre financiamiento privado, ni mecanismos de información, supervisión, ni sanciones. Los gastos en campaña no tenían límite alguno. Si bien desde hacía algunos años, con mayor precisión desde 1989-1990, existían algunas normas relacionadas con las fuentes de ingreso de recursos a los partidos, la legislación no contemplaba reglas relacionadas con la erogación de esos recursos y tampoco

<sup>360</sup> Diario Oficial de la Federación del 24 de septiembre de 1993.

<sup>361</sup> Becerra, Ricardo, et. al., "La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas", op. cit., pp. 286-287.

otorgaba atribuciones a la autoridad electoral que le permitieran conocer el origen, monto y destino del dinero partidista...".<sup>362</sup>

La reforma relativa al financiamiento se dio, tanto a nivel constitucional, como legal. El artículo 41 constitucional contempló, a partir de dichas modificaciones, lo siguiente: "...la ley establecerá las reglas a que se sujetarán el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales...".<sup>363</sup>

Lo anterior significó para algunos tratadistas, que por primera vez, "...la Constitución hablaba de algo más que de "prerrogativas" a los partidos, inducía obligaciones en el manejo de sus recursos, no sólo de los que provienen de los fondos públicos, sino del financiamiento en general. Así sentó las bases para su desarrollo en la ley secundaria y para su cabal expansión en las reformas posteriores...".<sup>364</sup>

A nivel secundario, se definieron, delimitaron y reglamentaron las fuentes de las que podían recibir financiamiento los partidos, incluyendo las no públicas que antes no eran limitadas ni reguladas expresamente por la legislación reglamentaria.<sup>365</sup> Dichas transformaciones, consistieron en la adición del artículo 48 del COFIPE, para precisar las reglas correspondientes a:

1. La contratación comercial de tiempos en radio y televisión por los partidos políticos, durante el periodo electoral, "...la ley determinó que sólo los partidos podían contratar tiempos en radio y televisión para difundir mensajes electorales durante las campañas...".<sup>366</sup>
2. Las modalidades del financiamiento de los partidos, a saber: público, por militancia, de simpatizantes, autofinanciamiento y por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos.

FUENTES DE FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS 1993	
1) Público	4) Autofinanciamiento,
2) Militancia;	5) Rendimientos financieros.
3) Simpatizantes;	

3. Prohibiciones y limitaciones expresas para realizar aportaciones o donativos a los partidos políticos.

Se prohibió realizar aportaciones o donativos a los partidos, en dinero o especie, por parte de los poderes federales, estatales y municipales (excepto el IFE), las dependencias y entidades públicas, empresas mercantiles, de quien viviera o trabajara en el extranjero, de ministros o iglesias de cualquier religión o secta, así como de partidos y personas físicas o

<sup>362</sup> Ibidem., p. 296.

<sup>363</sup> Diario Oficial de la Federación del 24 de septiembre de 1993.

<sup>364</sup> Becerra, Ricardo, et. al., "La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas", op. cit., p. 294

<sup>365</sup> Instituto Federal Electoral, "Régimen financiero de los partidos políticos", Instituto Federal Electoral, México, 1993, p. 2.

<sup>366</sup> Lujambio, Alonso, "Financiamiento y fiscalización de los partidos políticos en México", op. cit., p. 13.

morales extranjeras. También se fijaron límites a los donativos privados provenientes de simpatizantes.

Dentro del financiamiento de militancia, la legislación permitió aportaciones de organizaciones sociales, así como mantener el anonimato de recursos equivalentes hasta el 10% de lo recibido por financiamiento público.

Las aportaciones individuales no podían ser superiores al 1% del monto total del financiamiento público otorgado a todos los partidos y las contribuciones de las personas morales al 5%.

4. La obligación de los partidos políticos de presentar informes sobre el origen y aplicación de los recursos que recibieran por cualquier modalidad.
5. Las fuentes de financiamiento público establecidas originalmente (actividad electoral, actividades generales, subrogación de contribuciones de legisladores y actividades específicas), se ampliaron con una modalidad más.

ACTIVIDADES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS SUJETAS A FINANCIAMIENTO PÚBLICO 1993	
1. Actividad electoral. 2. Actividades generales. 3. Subrogación de contribuciones de legisladores	4. Actividades específicas 5. Para el desarrollo de los partidos

La nueva fuente de financiamiento público directo, se orientó a la promoción del desarrollo de los partidos políticos, siempre que se encontraran en alguno de los siguientes supuestos:

- a. Que el nivel de votación en la elección precedente de diputados de mayoría relativa (en principio la de 1994), quedara comprendido entre el 1 y el 5% del total emitido; o
  - b. Que hubieran obtenido su registro (definitivo o condicionado), en fecha posterior a la última elección.<sup>367</sup>
6. Las sanciones aplicables a los partidos que cometieran irregularidades, quedaron a cargo del Tribunal Federal Electoral.
  7. Los topes de los gastos de campaña se plasmaron en la ley y su establecimiento quedó en manos del Consejo General (campaña presidencial), de los Consejos Locales (campañas para Senador) y Distritales (para diputados de mayoría relativa), pero tomando en cuenta los criterios y valores que el Consejo General determinaba.<sup>368</sup>
  8. Las aportaciones privadas a los partidos, no eran deducibles de impuestos.

<sup>367</sup> Instituto Federal Electoral, "Régimen financiero de los partidos políticos", op. cit., pp. 3-4.

<sup>368</sup> Soñis Acero, Felipe, "Regulación específica sobre el financiamiento de las campañas de los partidos políticos contenida en la legislación mexicana," Instituto Federal Electoral, México, 1995, p.11.

Con la reforma de 1993 se dió comienzo a una rendición de cuentas, porque obligó a los partidos políticos a lo siguiente:

- a. Contar con un órgano interno de finanzas establecido a nivel estatutario.
- b. Entregar un informe anual de sus ingresos y egresos al IFE, el cual podía ser supervisado por el Tribunal Electoral.

Aún cuando la presentación del informe se basaba en la palabra de los propios partidos, "...este primer sistema de fiscalización era un acicate para garantizar el cumplimiento de las demás reglas en la materia y no haría más que extenderse y profundizarse con los años..."<sup>369</sup>.

- c. Los partidos debían presentar informes de campañas en los que detallaran la utilización de los recursos en cada elección. Dichos informes se tenían que entregar dentro de los noventa días siguientes a los de la jornada electoral.

A su vez la Comisión disponía de sesenta y ciento veinte días para la revisión de informes anuales y de campaña, pudiendo en todo momento solicitar a los partidos información adicional.

Para recibir, auditar y dictaminar los informes, se creó una Comisión de Consejeros del IFE de carácter anual, la cual podía proponer al Consejo General la aprobación de disposiciones reglamentarias aplicables a la contabilidad y a la presentación de informes de los partidos.

Tal Comisión analizaba y dictaminaba las quejas que se presentaran en contra de partidos, por contravenir las disposiciones del Código.<sup>370</sup>

Si bien, tales modificaciones representaron un avance, no resolvieron otros problemas. En materia de contribuciones anónimas (cuyo límite era de hasta el 10% del total del financiamiento público de todos los partidos) se presentaba una imposibilidad real de fiscalización por parte de la autoridad electoral. Por otro lado, la regulación de los topes para gastos partidistas generó implicó un margen amplio de discrecionalidad.

### **3.3.2.6.1 FINANCIAMIENTO PRIVADO**

El tema del financiamiento privado de los partidos fue abordado por primera vez en la reforma de 1993, en la que quedaron establecidas legalmente sus fuentes, de la siguiente manera:

---

<sup>369</sup> Becerra, Ricardo, et. al., "La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas", op. cit., p. 297.

<sup>370</sup> Lujambio, Alonso, "Financiamiento y fiscalización de los partidos políticos en México", op. cit., p. 13.

<b>FINANCIAMIENTO PRIVADO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS-1993</b>
Militancia
Simpatizantes
Autofinanciamiento
Rendimientos financieros, fondos y fideicomisos

#### **a) MILITANCIA**

Esta nueva modalidad de financiamiento privado comprendía las cuotas obligatorias ordinarias y extraordinarias de los afiliados y organizaciones partidistas, cuyos montos y periodicidad eran establecidos por cada partido político.

Implicaba también las aportaciones voluntarias y personales que los candidatos de cada partido a puestos de elección popular, aportaban exclusivamente para sus campañas y tenían como límite, el que fijara el órgano interno responsable de la administración financiera de cada partido.<sup>371</sup>

En todos los casos referidos, el órgano interno de finanzas partidistas debía expedir un recibo de las cuotas o aportaciones obtenidas y conservar una copia para acreditar el monto ingresado ante la autoridad competente.<sup>372</sup>

#### **b) DE SIMPATIZANTES**

Esta clase de financiamiento privado, incluía 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 pertenecieran a alguna de las categorías expresamente prohibidas por la ley.

Respecto de las aportaciones recibidas en dinero, debían expedirse recibos foliados en los que constasen los datos de identificación del aportante. Por excepción, del dinero obtenido mediante colectas realizadas en mítines o en la vía pública, no debían expedir recibos, siempre y cuando no implicaran venta de bienes o artículos promocionales (autofinanciamiento). Asimismo, los partidos podían recibir aportaciones de personas no identificadas hasta por una cantidad total equivalente al 10% del financiamiento público total otorgado a los partidos.

Las aportaciones en dinero que realizara cada persona física facultada para ello, tenían un límite anual equivalente al 1% del monto total del financiamiento público otorgado a los partidos políticos en el año correspondiente, en tanto que para las personas morales el límite era del 5% sobre dicho monto y en ambos casos, podían realizarse en parcialidades y en cualquier momento del año.

<sup>371</sup> Instituto Federal Electoral, "Régimen financiero de los partidos políticos", op. cit., pp.5-6.

<sup>372</sup> Diario Oficial de la Federación del 24 de septiembre de 1993.

En cuanto a las cuotas en especie (bienes muebles e inmuebles) éstas se debían hacer constar en contratos celebrados conforme a las leyes aplicables y destinarse al cumplimiento de los objetivos de los partidos.<sup>373</sup>

### c) AUTOFINANCIAMIENTO

Este tipo de financiamiento privado se refería a los ingresos captados por concepto de actividades promocionales, tales como conferencias, espectáculos, juegos y sorteos, eventos culturales, ventas editoriales, de bienes y propaganda utilitaria, así como de cualquier otra similar que realizaran con el propósito de allegarse fondos.

El órgano interno responsable del financiamiento debía reportar los ingresos obtenidos por este concepto en los informes.<sup>374</sup>

### d) POR RENDIMIENTOS FINANCIEROS, FONDOS Y FIDEICOMISOS

Estos conceptos comprendían el financiamiento generado a través de fondos o fideicomisos que crearan los partidos políticos con su patrimonio o con aportaciones recibidas para obtener rendimientos financieros.

Los partidos no podían solicitar créditos de la banca de desarrollo para el financiamiento de sus actividades. Las aportaciones en dinero que realizara cada persona física por este concepto tenían un límite anual equivalente al 1% del monto total del financiamiento público otorgado a los partidos políticos en el año que correspondiera, en tanto que para las personas morales el límite se fijaba en el 5%.

Con excepción de la adquisición de acciones bursátiles, todos los fondos y fideicomisos que se constituyeran para tal fin, eran manejados a través de las operaciones bancarias y financieras que realizara el órgano responsable del financiamiento de cada partido político. Igualmente, los rendimientos financieros generados debían aplicarse a los objetivos del partido.<sup>375</sup>

FUENTES DE FINANCIAMIENTO PRIVADAS O PARTICULARES <sup>376</sup>		
MODALIDAD	CONCEPTO	REGLAMENTACIÓN
1. POR MILITANCIA	• Cuotas obligatorias ordinarias y extraordinarias de afiliados y organizaciones partidistas	• Montos y periodicidad fijados por cada partido político.
	• Cuotas voluntarias y personales de candidatos para sus campañas.	• Límites fijados por el órgano partidista responsable del financiamiento.
2. DE SIMPATIZANTES	• Aportaciones o donativos en dinero por personas físicas o morales mexicanas con residencia en el país y facultadas por ley.	• Expedición de recibos foliados en los que consten datos de identificación del aportante, salvo obtenidas en colectas en mítines o vía pública.
	• Aportaciones o donativos en especie por el mismo tipo de personas.	• Límite anual de personas físicas: 1% del monto de financiamiento público. • Formalizadas mediante contrato celebrado conforme a leyes aplicables y únicamente a los fines del partido político.

<sup>373</sup> Idem.

<sup>374</sup> Idem.

<sup>375</sup> Idem.

<sup>376</sup> Instituto Federal Electoral, "Régimen financiero de los partidos políticos", op. cit., p.6.

3. AUTOFINANCIAMIENTO	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Todos los ingresos captados mediante actividades promocionales (conferencias, espectáculos, juegos y sorteos, ventas editoriales. De bienes y propaganda)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Sujetas a las leyes vigentes en la materia.</li> </ul>
4. POR RENDIMIENTOS FINANCIEROS.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Rendimientos Financieros generados a través de fondos o fideicomisos creados por los partidos políticos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Expedición de recibos foliados en los que consten datos de identificación del aportante. Salvo obtenidas en colectas, en mítines o vía pública.</li> <li>▪ Límite anual de personas físicas: 1% del monto de financiamiento público.</li> <li>▪ Límite de personas morales: 5% del monto de financiamiento público.</li> </ul>

### 3.3.2.6.2 FINANCIAMIENTO PÚBLICO

Para que un partido político nacional pudiera acceder a este tipo de financiamiento debían cumplirse requisitos que se condicionaban a la clase de registro que cada partido tuviera.

RÉGIMEN ESPECIAL DE FINANCIAMIENTO PÚBLICO <sup>377</sup>			
SUPUESTOS MODALIDAD	A. CONSERVACIÓN DEL REGISTRO AL OBTENER MENOS DE 1.5% PERO MÁS DE 0.9% DE LA VOTACIÓN NACIONAL EMITIDA	B. OBTENCIÓN DEL REGISTRO DEFINITIVO CON POSTERIORIDAD A LA ÚLTIMA ELECCIÓN FEDERAL	C. OBTENCIÓN DE REGISTRO CONDICIONADO CON POSTERIORIDAD A LA ÚLTIMA ELECCIÓN FEDERAL
1. POR ACTIVIDAD ELECTORAL	NO APLICABLE	NO APLICABLE	NO APLICABLE
2. POR SUBROGACIÓN DEL ESTADO	APLICABLE SI DISPONE DE DIPUTADOS Y/O SENADORES	NO APLICABLE	NO APLICABLE
3. POR ACTIVIDADES GENERALES	APLICABLE	APLICABLE	APLICABLE PERO SÓLO SE LE OTORGARÁ EL 50% DEL MONTO CONSIDERADO PARA LOS DEMÁS PARTIDOS.
4. POR ACTIVIDADES ESPECÍFICAS	APLICABLE	APLICABLE	NO APLICABLE
5. PARA EL DESARROLLO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS	APLICABLE Y SE PUEDE DUPLICAR EL MONTO SI PARTICIPA EN LA ELECCIÓN EN FORMA INDIVIDUAL.	APLICABLE	NO APLICABLE

#### a) PARA EL DESARROLLO DE LOS PARTIDOS

En principio, el financiamiento público aplicaba a todos los partidos nacionales que durante la última elección federal ordinaria hubieran obtenido su registro definitivo al recibir más del 1.5% de la votación. Sin embargo, el financiamiento para el desarrollo de los partidos, modalidad de reciente creación, sólo aplicaba en casos particulares.

Dicho concepto se otorgaba teniendo como referente el estatus de registro que cada partido tenía; aplicaba en forma diferente dependiendo de si se trataba de un partido con registro condicionado o definitivo y se basaba también en el umbral de votación requerido.

Este financiamiento tenía como propósito, coadyuvar en el desarrollo de los partidos que se encontraran en los siguientes supuestos:

1. Partidos que hubiesen conservado su registro en la elección federal previa u obtenido un porcentaje en la elección de diputados de mayoría relativa comprendido entre el 1 y 5% del total nacional emitido, y

<sup>377</sup> Ibidem, p. 23.

2. Partidos que obtuviesen su registro definitivo o condicionado en fecha posterior a la última elección.

Cualquiera de los partidos que se encontraban en dichos supuestos "...accedían a un fondo de financiamiento público adicional equivalente al 5% del total destinado al financiamiento por concepto de actividades electorales, el cual se distribuiría en forma anual y por partes iguales entre todos los partidos políticos con derecho a él..."<sup>378</sup>

Aunado a lo anterior, si el partido adquiría el derecho de asignación de financiamiento, conteniendo en la elección previa de manera individual y obtenía por sí solo el porcentaje de votación requerido, podía recibir el doble del monto que originalmente le correspondiese, con la salvedad de que ningún partido podría recibir más de la quinta parte del monto total de dicho concepto y por un periodo no mayor a tres años.

### **b) ACTIVIDAD ELECTORAL**

Esta clase de financiamiento público se vinculaba directamente con el número total de votos que cada uno de los partidos obtenía en la elección de diputados de mayoría relativa y de senadores.

Para fijar el financiamiento correspondiente a cada partido, el Consejo General del IFE debía establecer el costo mínimo de una campaña para diputado y para senador, con base en los datos que le presentaba el director general de Instituto.

Para tal determinación se tomaban en cuenta tres tipos de actividades:

1. Divulgación ideológica 2. Propagandísticas 3. Administrativas

A lo anterior se agregaba un porcentaje de ponderación (25% en 1991), para compensar disparidades regionales, toda vez que en 1991 se fijaron como costo mínimo de campaña alrededor de 78 millones de viejos pesos para diputado y 165 millones para senador.

Una vez estipulado el costo mínimo de campaña, se multiplicaba por el número de candidatos propietarios registrados legalmente para cada elección, pero considerando únicamente los de los partidos que habían conservado su registro.

Para los años de 1991 a 1994, sólo se consideraron los candidatos registrados por los seis partidos políticos que conservaron su registro definitivo al obtener más del 1.5% exigido por la ley para tal efecto (PAN, PRI, PPS, PRD, PFCRN y PARM), en tanto que se prescindió de los registrados por los cuatro partidos que contendieron con registro condicionado pero lo perdieron al no obtener dicho porcentaje (PRT, PDM, PEM y PT).<sup>379</sup>

---

<sup>378</sup> *Ibidem*, p. 21.

<sup>379</sup> Instituto Federal Electoral, "Régimen financiero de los partidos políticos", op. cit., p. 14.

La cifra total obtenida de multiplicar el costo mínimo de campaña por el número total de candidatos registrados se dividía a su vez, entre la votación nacional emitida para la elección respectiva, determinándose el valor unitario por voto en la elección tanto de diputados como senadores.

Finalmente, a cada partido político se le asignaba la cantidad que resultaba de multiplicar el valor unitario por el número de votos válidos logrados en la elección correspondiente.

El monto total del financiamiento público por actividad electoral, se suministraba a cada partido anualmente pero dividido en tres partes. El dinero se entregaba en los tres años siguientes de verificada la elección: un 20% el primero; 30% el siguiente, y el 50% restante el tercer año.

Así, por ejemplo, "...conforme a los resultados de elecciones federales de 1991, el monto total del financiamiento público a que se hicieron acreedores los seis partidos políticos que conservaron su registro por concepto de actividad electoral ascendió a poco más de 170 mil millones de viejos pesos..."<sup>380</sup>

**FINANCIAMIENTO POR ACTIVIDAD ELECTORAL PARA EL TRIENIO 1992-1994**<sup>381</sup>

(Millones de viejos pesos)

PARTIDO	SUMA TOTAL	1992 (20%)	1993 (30%)	1994 (50%)
PAN	31,410	6,282	9,423	15,705
PRI	109,256	21,851	32,777	54,628
PPS	3,521	704	1,056	1,760
PRD	14,040	2,808	4,212	7,020
PFCRN	8,011	1,602	2,403	4,005
PARM	3,819	764	1,146	1,910
<b>TOTALES</b>	<b>170,056</b>	<b>\$34,011</b>	<b>\$51,017</b>	<b>\$85,028</b>

**c) ACTIVIDADES GENERALES**

Por actividades generales se entendían "...todas aquellas diferentes a las comprendidas en las categorías de actividad electoral (divulgación ideológica, propagandísticas y administrativas), y de actividades específicas (educación y capacitación política, investigación socioeconómica y política y tareas editoriales)..."<sup>382</sup> Por dicho concepto los partidos disponían de un monto total adicional, equivalente al 10% de la cantidad destinada para el financiamiento por actividad electoral, el cual se distribuía anualmente y por partes iguales a todos los partidos.

Así por ejemplo, el monto calculado para el período 1992-1994 por concepto de actividades electorales fue de 170 millones de viejos pesos, por lo que el financiamiento para actividades generales para ese período fue de alrededor de 17 mil millones de viejos pesos, distribuidos igualitariamente entre todos los partidos.

<sup>380</sup> Solís Acero, Felipe, op. cit., p. 12-13.

<sup>381</sup> Instituto Federal Electoral, "Régimen financiero de los partidos políticos", op. cit., p.16.

<sup>382</sup> Idem.

FINANCIAMIENTO POR ACTIVIDADES GENERALES	
MONTO ANUAL ORIGINAL PARA EL TRIENIO 1992-1994 <sup>383</sup>	
PARTIDOS	FINANCIAMIENTO
PAN	2,834
PRI	2,834
PPS	2,834
PRD	2,834
PFCRN	2,834
PARM	2,834

**d) POR SUBROGACIÓN DEL ESTADO**

Esta modalidad se vinculaba también con la fuerza electoral de cada partido y se relacionaba con el número de diputados y senadores en las Cámaras.

Este último dato, se tomaba como referencia para otorgar, anualmente a cada partido, el equivalente al 50% del total de dinero que, por concepto de dietas, hubieran percibido en el año inmediato anterior los diputados y senadores de cada grupo parlamentario.

FINANCIAMIENTO POR SUBROGACIÓN/DIPUTADOS <sup>384</sup>					
(Las dos últimas columnas en miles de viejos pesos)					
PARTIDO	MAYORÍA RELATIVA	PLURINOMINALES	TOTALES	50% DIETA	FINANCIAMIENTO
PAN	10	79	89	35,310	3,143
PRI	290	30	320	35,310	11,299
PPS	-	12	12	35,310	424
PRD	-	41	41	35,310	1,448
PFCRN	-	23	23	35,310	812
PARM	-	15	15	35,310	530
<b>TOTALES</b>	<b>300</b>	<b>200</b>	<b>500</b>		<b>17,655</b>

FINANCIAMIENTO POR SUBROGACIÓN/SENADORES <sup>385</sup>			
(Miles de viejos pesos)			
PARTIDO	SENADORES	50% DIETA	FINANCIAMIENTO
PAN	1	35,325	35,325
PRI	61	35,325	2'154,851
PRD	2	35,325	70,651
<b>TOTALES</b>	<b>64</b>		<b>2'260,826</b>

FINANCIAMIENTO POR SUBROGACIÓN POR PARTIDO <sup>386</sup>	
(Miles de viejos pesos)	
PARTIDO	FINANCIAMIENTO
PAN	3'177,994
PRI	13'454,152
PPS	423,724
PRD	1'518,374
PFCRN	812,137
PARM	529,655
<b>TOTAL</b>	<b>19'915,986</b>

<sup>383</sup> Ibidem., p. 17.

<sup>384</sup> Ibidem., p. 18.

<sup>385</sup> Ibidem., p. 19.

<sup>386</sup> Ibidem.

**e) ACTIVIDADES ESPECÍFICAS**

Esta modalidad se estableció con el objeto de apoyar actividades cuya finalidad consistiera en la educación y capacitación política, la investigación socioeconómica y política, así como las tareas editoriales de los partidos. Se estipuló que el Consejo General del IFE podía autorizar el suministro de dicho financiamiento público, por una cantidad anual no mayor al 50% de los gastos comprobables por cada partido político y en el año inmediato anterior.<sup>387</sup>

FINANCIAMIENTO POR ACTIVIDADES ESPECÍFICAS <sup>388</sup> (Miles de viejos pesos)	
PARTIDO	FINANCIAMIENTO
PAN	1'924.301
PRI	6'290.530
PPS	1'180.004
PRD	2'152.023
PFCEMN	2'585.188
PARM	1'128.951
TOTAL	15'258.998

FINANCIAMIENTO PÚBLICO <sup>389</sup>			
MODALIDAD	CONCEPTO	REGLAMENTACIÓN	MONTO OTORGADO A UN PARTIDO POLÍTICO
1. POR ACTIVIDAD ELECTORAL	<ul style="list-style-type: none"> <li>Otorgado en relación directa con el número total de votos obtenidos por cada partido en la última elección de diputados de mayoría y senadores a nivel nacional.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>El Consejo General del IFE determina después de cada elección federal el valor unitario por voto tanto para diputado de mayoría como para senador.</li> <li>A cada partido político se le asigna el monto que resulta de multiplicar dicho valor unitario por el número de votos obtenido en la elección correspondiente.</li> <li>El monto total de cada partido se suministra en tres anualidades: 20% el primero año; 30% el segundo y 50% el tercero.</li> </ul>	Variable en función de su número de votos.
2. POR SUBROGACIÓN DEL ESTADO	<ul style="list-style-type: none"> <li>Otorgado en relación directa con el número de diputados y senadores que representan formalmente a cada partido político a nivel parlamentario.</li> <li>Incluye tanto a diputados de mayoría como de representación proporcional.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se les otorga anualmente a cada partido político una cantidad equivalente al 50% del ingreso neto que por concepto de dietas hayan percibido el año anterior los diputados y senadores que integran un grupo parlamentario.</li> </ul>	Variable en función de su número de diputados y senadores.
3. POR ACTIVIDADES GENERALES	<ul style="list-style-type: none"> <li>Comprende todas aquellas actividades partidistas diferentes y no incluidas en las categorías de actividad electoral (divulgación ideológica, propagandísticas y administrativas durante periodos de campaña) y de actividades específicas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se integra anualmente un monto adicional equivalente al 10% de la cantidad total considerada para el financiamiento por actividades electorales, el cual se distribuye por partes iguales entre todos los partidos políticos.</li> </ul>	Por partes iguales a todos.
4. POR ACTIVIDADES ESPECÍFICAS	<ul style="list-style-type: none"> <li>Comprende todas aquellas actividades destinadas a la educación y capacitación política. De investigación socioeconómica y política, así como las tareas editoriales desarrolladas por cada partido.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>El Consejo General puede autorizar anualmente el suministro de una cantidad no mayor al 50% de los gastos comprobables erogados por este concepto por cada partido político, en el año anterior.</li> </ul>	Variable en función de gastos erogados comprobables.

<sup>387</sup> Ibidem., p. 20.

<sup>388</sup> Idem.

<sup>389</sup> Ibidem., p. 10-12.

<p><b>5. PARA EL DESARROLLO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS</b></p>	<p>Otorgado únicamente a los partidos políticos que:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Obtengan un porcentaje comprendido entre el 1 y el 5% sobre el total nacional emitido en la elección previa de diputados de mayoría.</li> <li>• Hayan obtenido su registro con posterioridad a la última elección federal.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se integra anualmente un fondo de financiamiento adicional equivalente al 5% del total considerado para el financiamiento por concepto de actividades electorales.</li> <li>• Se distribuye en forma anual y por partes iguales entre todos los partidos políticos con derecho a acceder a él.</li> <li>• Ningún partido puede recibir más de la quinta parte del monto total anual considerado para este concepto ni por un periodo mayor a tres años.</li> <li>• Si un partido político que adquirió este derecho contendió en la elección previa de manera individual y obtuvo por sí solo el porcentaje de votación requerido, podrá recibir el doble del monto que originalmente le correspondiese, siempre y cuando no exceda el límite señalado.</li> </ul>	<p>Por partes iguales a los que adquieran el derecho, pero con opción de duplicar el monto en ciertos casos. Por partes iguales a todos.</p>
---	---	---	--

### 3.3.2.7 LOS PRIMEROS INFORMES, 1994

En el año de 1994, varios sucesos motivaron una nueva reforma en materia electoral. Al respecto, destacaron las demandas de Porfirio Muñoz Ledo (dirigente nacional del PRD), las propuestas de cambio ofrecidas por Luis Donald Colosio, en el momento de asumir la candidatura a la presidencia del PRI, el levantamiento armado del EZLN en Chiapas, así como y el posterior asesinato del mismo Colosio en Tijuana.

Como consecuencia de lo anterior, ocho candidatos presidenciales firmaron varios acuerdos y compromisos que contribuyeron al proceso de paz en el país.

Los acuerdos se referían a los siguientes temas:

1. Garantías de equidad en los medios de comunicación masiva, aprovechando los tiempos del Estado y promoviendo que los medios concesionados privados contribuyeran eficazmente al fortalecimiento del proceso democrático;
2. Impedir el uso de recursos y programas públicos a favor de cualquier partido;
3. Realizar, una vez concluido el proceso electoral en curso, una revisión del sistema de financiamiento a los partidos.

En ese año los tópicos que sobresalieron, fueron los relacionados con la equidad en las condiciones de competencia entre partidos, sobre todo en el ámbito de los medios de comunicación y los topes de campaña.

#### a) MEDIOS DE COMUNICACIÓN

Con las nuevas modificaciones electorales, se lograron acuerdos entre los partidos políticos en el tema de comunicación electrónica. Los medios se habían vuelto factores de desequilibrio en la competencia política en lo relativo a la cantidad, tiempo y espacio que daban a los demás partidos en relación con el PRI.<sup>390</sup>

En diciembre de 1993 y enero de 1994, los nueve partidos políticos aprobaron los *Lineamientos generales aplicables en los noticieros de radio y televisión respecto de la información y difusión de*

<sup>390</sup>Becerra, Ricardo, et. al., "La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas". op. cit. p. 338.

las actividades de campaña de los partidos políticos, a través de los cuales, la autoridad electoral por primera vez, podía recomendar un comportamiento diferente entre los comunicadores de la política.

Como resultado de los acuerdos políticos alcanzados entre partidos, autoridades y medios de comunicación, se logró el otorgamiento de un 180 por ciento adicional, en relación con lo otorgado en 1991, para programas partidistas en radio y televisión.<sup>391</sup>

## **b) TOPES Y GASTOS DE CAMPAÑA**

La modificación de 1993 al COFIPE, estipuló que el límite de gasto para los partidos en campañas electorales sería fijado por las juntas locales y distritales ejecutivas. Con la reforma del 15 de abril de 1994, se dispuso que fueran los consejos locales y distritales los que determinarían los topes a propuesta de las juntas, por lo que pasó de los órganos ejecutivos a los órganos colegiados del IFE.

Por otro lado, el establecimiento de topes, aunado a la obligatoriedad de presentar informes financieros a cargo de los partidos políticos, representó el comienzo de una generación de información antes desconocida.

“El otro tema absolutamente novedoso fue el ejercicio de revisión de gastos de campaña (y después de los ingresos y gastos anuales) ejercidos por los partidos políticos. Por primera vez en la historia electoral se pudo tener información de la magnitud de las erogaciones y del dinero involucrado en la lucha política...esa incipiente revisión tuvo un alcance limitado, sin duda se trató de todo un salto cualitativo, pues quedó al descubierto una información hasta entonces desconocida: algunas de las fuentes de financiamiento privado, el tipo de gasto que realizan (sic) los partidos, cuál era el mayor rubro de gasto, cuál la magnitud de ese gasto, y sobre todo, cuál era el grado de disparidad de los recursos disponibles y efectivamente gastados por los partidos políticos.”<sup>392</sup>

En este orden de ideas, el primer documento que se tuvo como producto de la facultad de fiscalización fue el *Dictamen que presenta la comisión de consejeros del IFE sobre los informes de gastos de campaña de los partidos políticos en 1994*<sup>393</sup>, a través del cual se conocieron por primera vez, los datos de fiscalización de los ingresos y egresos que los partidos políticos realizaron en unas elecciones federales.

La revisión recayó sobre los seis partidos que contaban con registro en dicho momento, el PAN, PRI, PRD, PFCRN, PT y PVEM, en cumplimiento de los lineamientos y formatos que para tal efecto emitió el propio Consejo General del IFE y el cual acordó conformar una Comisión de seis consejeros magistrados (consejeros ciudadanos) para tal efecto.

<sup>391</sup> *Ibidem.*, pp. 338- 349.

<sup>392</sup> *Ibidem.*, p. 349.

<sup>393</sup> Instituto Federal Electoral, "Dictamen que presenta la comisión de consejeros del IFE sobre los informes de gastos de campaña de los partidos políticos en 1994", México, 7 de abril de 1995, s/p.

El ejercicio de fiscalización buscó contar con una información uniforme de los partidos, que permitiera evaluar la transparencia de sus finanzas con motivo de las campañas electorales de 1994, iniciar un proceso para que los partidos y sus candidatos se comprometieran a informar sobre el origen y la aplicación de las finanzas respectivas; fijar renglones de análisis sobre aspectos relevantes de ingresos y de erogaciones de los partidos (actividades específicas y de operación ordinaria); lograr que los conceptos de ingresos y gastos se comprobaran con la documentación prevista en cada caso; que se refirieran al período de campaña; y que las erogaciones se construyeran al territorio a que se limitaba cada elección.

Como producto de un análisis aleatorio, se identificaron una serie de situaciones a saber:

1. La falta de uniformidad en la presentación de los ingresos por fuente y egresos por concepto;
2. La falta de colaboración de los candidatos para rendir sus Informes y presentar la justificación de sus gastos;
3. La falta de documentación prevista para comprobar los ingresos y los gastos de cada uno de los informes de campaña, es decir, los partidos no cumplieron cabalmente con lo establecido en los lineamientos y formatos autorizados;
4. En cuanto a los ingresos, se detectó una falta de demostración idónea;
5. Si bien se pudo precisar la ubicación territorial de los gastos de campaña, el hecho de que los partidos efectuaran compras centralizadas impidió que se lograra cabalmente aquel propósito en los lineamientos.

La información en cifras que se obtuvo fue la siguiente:

Gastos en prensa, radio y televisión:		
Partido	Suma de gastos	Porcentaje del gastos revisado en documentos
PAN	N \$12,972,024	76%
PRI	N \$47,499,331	80%
PRD	N \$231,068	100%
PFCRN	N \$781	100%
PT	N \$706,100	29%
PVEM	N \$83,620	100%

1994 RECURSOS EROGADOS EN LAS CAMPAÑAS		
PARTIDO	CANTIDAD	PORCENTAJE
PAN	N \$43,003,758	10.37%
PRI	N \$324,881,340	78.28
PPS	N \$6,286,604	1.52%
PRD	N \$19,816,700	4.73%
PFCRN	N \$4,223,591	1.02%
PARM	N \$5,319,506	1.28%
PDM	N \$3,662,530	.88%
PT	N \$4,637,703	1.12%
PVEM	N \$3,3348,219	.80%
Total	N \$414,708,951	100%

Aportaciones de candidatos	
PARTIDO	IMPORTE
PAN	N \$1,333,900
PRI	N \$31,487,794
PRD	N \$5,847,325
PFCRN	N \$529,184
PARM	N \$ 181,064
TOTAL	N \$39,359,267

Aportaciones en Especie	
PARTIDO	IMPORTE
PAN	N \$78, 599
PRI*	N \$21,731,377
TOTAL	N \$21,809,976

Provenientes de donaciones de propaganda utilitaria, vehículos y otros bienes en comodato.

394 OTROS INGRESOS	
PARTIDO	IMPORTE
PAN	N \$ 578,200
PRI	N \$5,204,521
TOTAL	N \$5,782,721

De la verificación que realizó la Comisión, se desprendió que en el caso del PAN, el origen de los recursos obedeció a rifas y colectas. En el caso del PRI, la cifra de N \$ 2,747, 191, que aparece en el informe de la candidatura presidencial, proviene principalmente de productos financieros de los recursos destinados a sufragar la citada campaña.

Como resultado del primer ejercicio de fiscalización se hizo un balance en el siguiente sentido:

1. Como la ley no exigía la obligación para los partidos de llevar su contabilidad de manera uniformada que la hiciera compatible y comparable con la de los demás partidos, dicha situación dificultó la tarea de la comisión.
2. La legislación omitió la necesidad de fiscalizar a los candidatos a cargos de elección, lo que generó huecos importantes en el análisis de los gastos.
3. Resaltó la extemporaneidad de la revisión, más de siete meses después de concluida la elección, se presentó el dictamen sobre el origen y el uso del dinero público, pero sobre todo, para que las sanciones pudieran ser aplicadas con oportunidad, por lo que ambas cosas resultaron inviables por los largos plazos que estipuló la ley.
4. Se criticó la existencia de una sola comisión encargada de revisar el total de operación por gastos de campaña para todas las elecciones federales de todo el país, puesto que se lo dificultó la fiscalización.
5. Para analizar los datos financieros se partió de los informes y la palabra de los propios partidos.
6. La comisión no pudo realizar auditorías directas a los partidos, lo cual impidió conocer con precisión los ingresos y los gastos que en cada campaña realizaron dichas organizaciones.<sup>395</sup>

<sup>394</sup> Idem.  
<sup>395</sup> Idem.

### **c) ASIMETRÍAS DETECTADAS**

En uno de sus apartados, el Dictamen referido, hizo hincapié en la notable disparidad que prevaleció entre las erogaciones efectuadas por el PRI y los recursos invertidos por el resto de los partidos.

De acuerdo con los informes de gastos de campaña presentados por los propios partidos, el PRI erogó en 1994, el 71.4 por ciento del dinero gastado en los comicios presidenciales, mientras que el PAN gastó el 17.8 por ciento, el PRD el 6.05 por ciento, el PT el 1.15 por ciento, el PDM el 1.02 por ciento, el PPS el 0.9 por ciento, el PFCRN el 0.8 por ciento, el PVEM el 0.56 por ciento y el PARM 0.24 por ciento, es decir, todos los demás partidos gastaron en conjunto 28.6 por ciento del total.

Además de lo anterior, el PRI erogó el 77 por ciento del gasto total para las elecciones a senadores, el 81.2 respecto de las de diputados y el 77.7 para la Asamblea del D. F.

### **d) INOPERANCIA DE LOS TOPES DE CAMPAÑA**

Respecto de los toques de campaña, también se pudo saber que "...los establecidos por la propia autoridad electoral resultaron demasiados altos, 922 millones de pesos era la cantidad que un partido podía erogar en todas sus campañas; pero resultó que la suma de todos los gastos de campaña, para todo tipo de elección y entre todos los partidos, apenas alcanzó la suma de 414.7 millones de pesos. En otras palabras, los toques resultaron ser exagerados, poco realistas y, al final, inoperantes..."<sup>396</sup>

Lo anterior se encuentra consignado en el mismo dictamen, el cual señala que se dió una inoperancia de los toques de campañas no sólo en cuanto a que el límite no fue rebasado, sino además, cuando se asumen como posibles causas el que, o se haya observado la ley por parte de los partidos y/o por que los toques fueron excesivamente laxos.

Finalmente, el dictamen consideró que los candidatos no colaboraron en la aplicación de los informes, se detectó una excesiva de centralización en las decisiones financieras de algunos partidos, confusiones administrativas y contables, inexperiencia, falta de tradición, incluso manejos inadecuados de comprobantes, y el hecho de que la declaración de los partidos fuera la fuente esencial de los datos, hicieron del ejercicio de análisis apenas una aproximación del ideal que correspondía a una verdadera fiscalización financiera.

Las conclusiones versaron sobre la consideración de que la falta de costumbre, de una cultura, que entendiera al financiamiento público como recursos y montos sujetos a las más estrictas reglas y a la vigilancia pública constituyera uno de los obstáculos a remover para la democratización de las reglas electorales.<sup>397</sup>

<sup>396</sup> Becerra, Ricardo, et. al., "La mecánica del cambio político en México, Elecciones, partidos y reformas", op. cit., p. 350-351.

<sup>397</sup> Instituto Federal Electoral, "Dictamen que presenta la comisión de consejeros del IFE sobre los informes de gastos de campaña de los partidos políticos en 1994", op. cit., s/p.

**Gastos de cada uno de los partidos políticos declarados durante la campaña electoral federal de 1994.**

AN	
Campaña	Gasto total
Presidente	31,968,728
Asambleístas	928,382
Senadores	4,874,460
Diputados	5,232,188
Total	N \$ 43,003,758

PRI	
Campaña	Gasto total
Presidente	128,003,812
Asambleístas	12,025,680
Senadores	80,317,701
Diputados	104,334,147
Total	N \$324,691,340

PRD	
Campaña	Gasto total
Presidente	10,857,300
Asambleístas	1,011,000
Senadores	2,587,000
Diputados	5,161,400
Total	N \$19,616,700

PT	
Campaña	Gasto total
Presidente	2,082,308
Asambleístas	92,440
Senadores	1,004,154
Diputados	1,478,803
Total	N \$4,657,703

FCRN	
Campaña	Gasto total
Presidente	1,558,428
Asambleístas	207,960
Senadores	443,532
Diputados	2,013,671
Total	N \$4,223,591

PVEM	
Campaña	Gasto total
Presidente	995,656
Asambleístas	239,685
Senadores	288,888
Diputados	1,825,012
Total	N \$3,349,219

## CAPÍTULO 4

### REGULACIÓN JURÍDICA ACTUAL DEL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO

#### 4.1 LA REFORMA POLÍTICA DE 1996

##### 4.1.1 CONTEXTO POLÍTICO GENERAL

En el año de 1996, durante el mandato de Ernesto Zedillo, se reformó la legislación electoral como producto de una larga negociación entre varios partidos políticos nacionales, así como destacados intelectuales y autoridades electorales de aquél entonces, e implicó una nueva manera de negociación política en nuestro país porque, por primera vez, las modificaciones electorales no adquirieron los calificativos de concedidas o pactadas.

Es por ello que "...un análisis de la Reforma de 1996 demanda necesariamente una lectura de la misma en función del contexto histórico-político en que ella se produjo. El referente principal y objetivo central de la misma, es el sistema político mexicano y su gradual evolución desde un sistema hegemónico a uno de competencia pluripartidista...".<sup>399</sup>

Una serie de situaciones generaron un clima de transformaciones políticas; por un lado, los resultados de las elecciones que se llevaron a cabo en el año de 1988 hasta las de 1994. Por otro, la sociedad civil se involucró más en el transcurso de la vida democrática del país.

A nivel internacional la democracia adquirió un mayor reconocimiento como sistema político y la globalización trajo como consecuencia el abandono de modelos no democráticos. En el ámbito nacional, la situación política generada con el conflicto de Chiapas y la crisis económica de 1994-1995, en el marco del Tratado de Libre Comercio (TLC).

Así, las circunstancias referidas implicaron "...la necesidad de la legitimidad otorgada por elecciones no cuestionadas, que se fundamentan en un sistema electoral reformado, logrado vía la negociación y el consenso entre todas las fuerzas políticas...".<sup>400</sup>

Los resultados electorales y la participación política, contribuyeron a que se generaran cambios en el régimen jurídico de la vida político electoral, como resultado del avance experimentado desde la década de los 70's.

<sup>399</sup>Instituto Federal Electoral, "Análisis del Sistema Electoral Mexicano, Informe de un Grupo de Expertos", IFE/TEPJF/Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo (PNUD), s/a, p. 3.

<sup>400</sup>Ibidem., p. 3-4.

Las elecciones de 1994 significaron un parteaguas para los sucesos políticos del país, de ahí que la reforma tuviera como antecedente inmediato a las mismas elecciones, en las que el 77.16% del padrón electoral había votado y eso revelaba tanto una amplia participación, como una nueva lectura política de los cambios que se estaban viviendo.

“Como inmediatamente lo observó Octavio Paz<sup>401</sup> esas elecciones –su magnitud y sus resultados– emitieron varios mandatos paralelos a la vida política del país, al gobierno y a los partidos: en primer lugar la carga de legitimidad con la que llegaría el nuevo gobierno, emergido de una votación limpia y ganada con el 50.13% de los sufragios. Una ventaja muy amplia para el candidato Ernesto Zedillo, que le otorgaba un capital político y democrático mediante elecciones limpias...”<sup>402</sup>

El nuevo presidente de la República debía asimilar los resultados electorales y el hecho de encontrarse frente a una división de la sociedad. Según Woldenberg, Becerra y Salazar, el nuevo gobierno debía incorporar las demandas y las expectativas de la otra mitad, abrir la competencia política y al gobierno mismo a esas preocupaciones y demandas diversas.<sup>403</sup>

La presencia nacional y regional que adquirieron el PAN y el PRD, les dio ventaja sobre el PRI, para quien la negociación resultó ineludible, porque a través del mismo Zedillo había aceptado tal compromiso durante su campaña presidencial.

En ello también influyó la presentación del dictamen, por parte del Consejo General del IFE, acerca de los gastos de campaña, lo cual reveló las condiciones inequitativas en las elecciones de 1994.

Así, en el análisis de los informes de gastos de campaña, fue notable la disparidad entre las erogaciones efectuadas por el PRI y los recursos invertidos por el resto de los partidos. El PRI erogó el 71.4% de todo el dinero gastado en los comicios presidenciales.<sup>404</sup>

Los partidos opositores al PRI criticaron, no sólo el procedimiento electoral y los resultados, sino las condiciones de la competencia electoral y la falta de equidad a favor del PRI en materia de financiamiento, acceso a los medios de comunicación y la conformación del Instituto Federal Electoral, en donde seguía participando el gobierno de la República.<sup>405</sup>

---

<sup>401</sup> Paz, Octavio, “Las elecciones de 1994; doble mandato”, Vuelta no. 215, México, octubre de 1994, citado por Becerra, Ricardo, et. al., “La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas”, op. cit. p.365.

<sup>402</sup> Becerra, Ricardo, et. al., “La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas”, op. cit., p.366.

<sup>403</sup> [dem.

<sup>404</sup> Instituto Federal Electoral, “Dictamen de la Comisión de Consejeros del Consejo General del IFE sobre los informes de Gastos de Campaña de los Partidos Políticos”, México, 7 de abril de 1995, s/p.

<sup>405</sup> Andrade Sánchez, Eduardo, “La reforma política de 1996 en México”, Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica, UNAM-IIJ Corte de Constitucionalidad, República de Guatemala-México, 1997, p. 12.

#### 4.1.2 EL PROCESO DE NEGOCIACIÓN DE LA REFORMA DEFINITIVA

El proceso de negociación inició en la toma de posesión del presidente Ernesto Zedillo, el 1 de diciembre de 1994<sup>406</sup>, en el que se afirmó que el país demandaba una reforma política definitiva y consensuada.<sup>407</sup>

A esa misma necesidad de transformación política hizo hincapié Zedillo durante una visita a Inglaterra, en enero de 1996, en la que admitió que si bien su triunfo había sido legal, no había sido equitativo y, por lo tanto, estaba dispuesto a fomentar nuevas reglas electorales equitativas en lo financiero y en lo relativo al acceso a los medios<sup>408</sup>, por lo que comenzó la negociación política que duró alrededor de dos años.

En primer lugar, como resultado de varias reuniones con legisladores, Zedillo firmó, el día 17 de enero de 1995, junto con los integrantes de los Partidos Revolucionario Institucional, Acción Nacional, de la Revolución Democrática y del Trabajo, el Acuerdo Político Nacional en el que se comprometió a asegurar la legalidad, equidad y transparencia de los siguientes procesos electorales.

Sin embargo, después de la firma del acuerdo, varios hechos interrumpieron las negociaciones. Las elecciones para gobernador de Tabasco y presidente municipal en Huejotzingo, Puebla, generaron que el PRD, en abril y el PAN, en junio de 1995, se retiraran de las pláticas que se habían iniciado en la Secretaría de Gobernación (SEGOB). Además de que se darían relevos en las dirigencias de varios partidos e incluso en la misma dependencia.

Como consecuencia, el 16 de agosto de ese mismo año, la COCOPA exhortó a los partidos a la reanudación del diálogo a través del documento denominado Reiniciar el diálogo para la reforma del Estado: Una exigencia nacional y, ese mismo día, el PRD y el PAN presentaron el documento Diez puntos fundamentales para la reforma electoral, firmado por Carlos Castillo Peraza y Porfirio Muñoz Ledo.

Así, el 23 de octubre de 1995, se reinstaló la mesa central para el diálogo nacional. "El 16 de noviembre de 1995 los coordinadores de los grupos parlamentarios de ambas Cámaras manifestaron su adhesión a la Mesa Central de Negociación para la Reforma del Estado, conducida por la Secretaría de Gobernación..."<sup>409</sup>

Posteriormente, el 14 de diciembre de 1995 se instaló en el Congreso otra mesa para la reforma del Estado y se creó en cada Cámara una comisión con este propósito.

<sup>406</sup> *Ibidem.*, p. 11.

<sup>407</sup> "Discursos de toma de posesión de la Presidencia de México", Ernesto Zedillo, 1 de diciembre de 1994.

<sup>408</sup> Becerra, Ricardo, et al., "La mecánica del cambio político en Méxic. Elecciones, partidos y reformas", op. cit., p. 373.

<sup>409</sup> Andrade Sánchez, Eduardo, op. cit., p. 23.

El 16 de enero de 1996, los cinco consejeros ciudadanos del IFE hicieron pública una propuesta, como resultado de varios meses de análisis realizado por convocatoria de Santiago Creel, José A. Ortiz Pinchetti y Jaime González Graf en el Seminario del Castillo de Chapultepec. El producto de dicho estudio se consignó en el documento llamado: Sesenta punto para la reforma política electoral, en el cual se abordó el tema del financiamiento de los partidos en el siguiente sentido:

"...el Seminario de Chapultepec proponía que el financiamiento y los topes de gastos fueran revisados a la baja de los vigentes, para responder con austeridad en los costos de la democracia, a las actuales circunstancias económicas por las que atraviesa el país...se pretendía también que el financiamiento se distribuyera...60 por ciento de acuerdo con la fuerza electoral de los partidos y 40 por ciento de manera igualitaria..."<sup>410</sup>

El 30 de enero de 1996, la Secretaría de Gobernación instaló la mesa para la reforma política a fin de dar seguimiento a los planteamientos que cada presidente de partido entregó al titular de la Secretaría y a las conclusiones recibidas del Seminario del Castillo de Chapultepec.

Sin embargo, el PAN se retiró de las negociaciones una vez que el Tribunal Electoral de Puebla adjudicó la alcaldía de Huejotzingo al PRI y decidió presentar sus propias iniciativas. Mientras tanto, en la mesa de negociaciones continuaron trabajando los representantes del PRI, PRD y PT<sup>411</sup>, sin la firma del PAN, con un acuerdo pendiente (integración de la Cámara de Diputados) los dirigentes de dichos partidos y la SEGOB, entregaron al Congreso sus conclusiones.

El 22 de abril de 1996, el documento con 79 puntos de acuerdo para la reforma electoral, se dio a conocer por la Secretaría de Gobernación a través de varios diarios de circulación nacional.

Así, según el constitucionalista Andrade Sánchez, a mediados de mayo de 1996 se aceleró el proceso de reforma por la proximidad del informe de Zedillo, en el cual se requería presentar un resultado concreto relativo a la reforma electoral y dar buena imagen a nivel internacional.

La postura del PAN dificultaba el proceso de negociación, por lo que "...fue preciso emplear una argucia política por parte del gobierno, que consistió en dar lugar a la renuncia de Miguel Angel Martínez, presidente municipal priísta electo en Huejotzingo..."<sup>412</sup>. Como consecuencia, el PAN volvió a la mesa de negociación.

El 25 de julio se anunció en Palacio Nacional, la iniciativa para reformar la Constitución en materia política electoral, haciéndose referencia al tema del financiamiento en el siguiente sentido:

---

<sup>410</sup> Ibidem., p. 26-27.

<sup>411</sup> Ibidem., p. 39.

<sup>412</sup> Ibidem., p. 50.

“...en las condiciones actuales de la competencia electoral, los partidos políticos requieren tener mayor vinculación con una ciudadanía cada vez más informada, crítica y participativa. Esto ha originado que se incrementen sus necesidades de financiamiento para estar en condiciones de poder efectuar los gastos ordinarios que exigen su operación y el cumplimiento de los altos fines que le confiere la Constitución, en tanto entidades de interés público...”<sup>413</sup>

De acuerdo con Andrade Sánchez, en dicho párrafo se dejaba constancia de que “...todos los partidos estaban de acuerdo en la necesidad de incrementar los gastos para el sostenimiento de sus campañas y se destacaba la importancia de las nuevas características de éstas en la necesidad de dicho incremento. Se resaltaba el requerimiento de garantizar la equidad en la competencia electoral y la necesaria transparencia del origen y aplicación de los recursos económicos de los partidos políticos...”<sup>414</sup>

En la misma iniciativa se expresó la finalidad del incremento del financiamiento:

Se indicó que la razón por la que se proponía que prevaleciera el financiamiento público sobre el privado era la de disminuir el riesgo de que intereses ilegítimos pudieran comprometer los verdaderos fines de los partidos, enturbiar el origen de los recursos y hacer menos equitativa la contienda política.

Se hacía ver que el financiamiento público para actividades ordinarias facilitaba un vínculo más estrecho y cotidiano con la ciudadanía a través del sostenimiento de una estructura nacional de carácter permanente y que los partidos capacitaran de mejor forma a sus militantes, propiciando una óptima vinculación con sus electores, constituyéndose en agentes eficaces para la promoción y desarrollo de la ecuación cívica y la cultura política democrática.

La posibilidad de que los partidos cubrieran el territorio nacional con organizaciones permanentes y fomentaran el desarrollo de la cultura política a través de la capacitación de los militantes.

Se expresó la necesidad de que se elevaran a rango constitucional las actividades partidistas relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica, política y las relacionadas con sus tareas editoriales.

Durante el proceso legislativo se presentaron desacuerdos en cuanto al tema del financiamiento de los partidos a nivel legal, por lo que el PAN presentó su propuesta en el Congreso. Para el 4 de noviembre de 1996, se tenían cuatro borradores de reforma a la ley electoral, sin embargo, no existía un acuerdo unánime en cuanto al tema del financiamiento. La conclusión se dió el 13 de noviembre, con la presentación y la aprobación, por mayoría del PRI, de la iniciativa enviada por Zedillo con 16 modificaciones.

<sup>413</sup> ídem.

<sup>414</sup> Íbidem, pp. 55-56.

El 14 de noviembre se aprobó el proyecto en la Cámara de Diputados con 282 votos a favor y 142 en contra. La propuesta final recogió la postura del PRI en materia de financiamiento.

#### 4.1.3 ARTÍCULO DÉCIMO TRANSITORIO: LA RUPTURA

De acuerdo con Becerra, Salazar y Woldenberg, "...el esfuerzo de casi dos años de negociaciones había tenido un mal final en la forma, pero no en el contenido. Un porcentaje muy reducido de los puntos había quedado sin solución, mientras que por número y profundidad se apilaban en la nueva ley una serie de modificaciones que compartían todos los actores..."<sup>415</sup>

Según comentan estos mismos autores, "...con precisión, el diferendo se redujo a esta controversia: en la reforma aprobada por el Revolucionario Institucional se incluyó un transitorio que determinaba el monto del financiamiento público que recibirían los partidos en el año electoral, cancelando (transitoriamente) la facultad del Consejo General del IFE para calcular el Costo Mínimo de Campaña que servía de base para determinar el monto total de recursos a los partidos. Dicho transitorio legal establecía que, para ese año de 1997, el CMC sería el mismo que se había aprobado para el año de 1995..."<sup>416</sup>

A este respecto, Andrade Sánchez comenta que la discusión que dio lugar al desacuerdo, era que tanto en el texto de la ley, como en el artículo décimo transitorio de las reformas al COFIPE, se estableció que el Consejo General del Instituto aplicaría como base de sus cálculos los costos mínimos de campaña aprobados por el propio Consejo para 1995.

Lo anterior se consideró como una imposición del legislador al Consejo General porque no se correspondía con el texto constitucional.<sup>417</sup>

Andrade argumenta que la redacción de dicho artículo transitorio estaba apegado a la Constitución, porque en la fracción II del artículo 41, en su párrafo primero y en el segundo expresamente se estableció: "... la ley señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales..." y en el siguiente párrafo, que el financiamiento público "...se otorgará conforme a lo siguiente y a lo que disponga la ley".

Reconoce que, en efecto, el legislador no pretendió transferir dicha facultad a otro órgano que no fuera el IFE, pero que en todo caso la decisión de aprobar dicho transitorio no contravenía ni el texto constitucional ni la lógica económica:

"Está claro que la proyección de la cantidad calculada por el propio Consejo General para 1995 a efecto de que sirviera como base del cálculo para el financiamiento de los partidos, no constituía ninguna aberración jurídica ni económica, y dado que se apegaba a las reglas de

---

<sup>415</sup> Becerra, Ricardo, et. al., "La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas", op. cit., p. 423.

<sup>416</sup> Idem.

<sup>417</sup> Andrade Sánchez, Eduardo, op. cit., p. 119.

distribución...tampoco podía ser considerada inequitativa. Tan es cierto esto último, que en la argumentación de los partidos opositores al PRI, nunca se aludió a una falta de equidad en la distribución, sino solamente a lo que les pareció una desproporción en cuanto a los montos de gastos de campaña en relación con otras necesidades del país...".<sup>418</sup>

Incluso en el Informe de un Grupo de Expertos, se establece la importancia que jugaron los artículos transitorios con base en "...la necesidad de garantizar el principio de certidumbre jurídica frente a la adopción de un nuevo esquema de financiamiento público que introduce importantes ajustes u innovaciones respecto a la etapa anterior..."<sup>419</sup>, sobre todo porque el nuevo régimen de los partidos eliminó el registro condicionado y se tenía que unificar en un procedimiento único el nuevo otorgamiento de financiamiento público.

Por lo que, tuvieron que diseñarse varios procedimientos para entregar el financiamiento dependiendo de si los partidos tenían representación en ambas Cámaras, si habían conservado su registro después de las elecciones federales de 1994 o si se trataba de partidos que habían obtenido su registro condicionado en 1996 para participar en las elecciones de 1997.

## 4.2 PARTIDOS POLÍTICOS

### 4.2.1 FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL

El fundamento actual de los partidos políticos se encuentra contenido en el artículo 41, fracción primera de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual ha sido reformado en cinco ocasiones a saber: el 6 de diciembre de 1977, el 6 de abril de 1990, el 3 de septiembre de 1993, el 19 de abril de 1994 y el 22 de agosto de 1996. Dicho precepto consigna lo siguiente:

" ...

- I. *Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales.*

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

---

<sup>418</sup> Ibidem., p. 119-120.

<sup>419</sup> Instituto Federal Electoral, "Análisis del Sistema Electoral Mexicano, Informe de un Grupo de Expertos", op. cit., p. 37.

#### 4.2.2 CONCEPTO DE ENTIDADES DE INTERÉS PÚBLICO

El tema de la naturaleza jurídica de los partidos es complicado, en el entendimiento de que la idea de entidad de interés público representa un concepto jurídico complejo. Aunado a ello, son pocos los autores que revelan su esencia. Sin embargo, considero que el punto clave radica en tener claro que la naturaleza jurídica, es decir, la esencia o paradigma de los partidos, aquello que motiva la conformación de una estructura normativa alrededor de los mismos, ha sufrido transformaciones históricas.

En realidad la determinación constitucional actual que se hace respecto de los partidos, al considerarlos como entidades de interés público encuentra sentido, sobre todo, en el carácter que busca dárseles, es decir, no se pretende que sean considerados ni como asociaciones privadas ni como órganos del Estado, sin embargo, las funciones que asumen cobran una mayor importancia en términos democráticos.

De acuerdo con el Diccionario Jurídico Mexicano por interés público debe entenderse lo siguiente:

*"...conjunto de pretensiones relacionadas con las necesidades colectivas de los miembros de una comunidad y protegidos mediante la intervención directa y permanente del Estado..."*<sup>420</sup>

El interés público se vincula con la importancia que para el Estado poseen ciertas necesidades o aspiraciones colectivas sobre otras y cuya adecuada atención, regulación jurídica y satisfacción fáctica redunde en beneficio de la sociedad en conjunto. Es evidente que para el Estado mexicano la proyección adecuada de un sistema democrático real y funcional resulta imperiosa. Y para que la democracia indirecta se verifique es ineludible la existencia de partidos políticos, de ahí que expresamente se haya determinado en el artículo 41 constitucional el carácter de entidades de interés público a los partidos políticos en virtud de lo que sigue:

*"Las numerosas y diversas pretensiones y aspiraciones que son tuteladas por el derecho se pueden clasificar en dos grandes grupos. En el primero se incluyen las pretensiones que tienden a satisfacer las necesidades específicas de los individuos y grupos sociales; dichas pretensiones constituyen el "interés privado" y tiene la característica de que al ser satisfechas se producen beneficios solamente para determinadas personas. Por el contrario, en el segundo grupo de encuentran las pretensiones que son compartidas por la sociedad en su conjunto y cuya satisfacción origina beneficios para todos los integrantes de una colectividad..."*<sup>421</sup>

Ahora bien, lo que me interesa destacar de la existencia de tal bifurcación es sobre todo, la manera en que el Estado hace factible que tales pretensiones, sean privadas o públicas y que se garanticen,

<sup>420</sup> Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo I-O, 11 ed., Porrúa-UNAM, México, 1998, pp. 1779-1780.

<sup>421</sup> Idem.

porque creo que eso es lo fundamental de haber constitucionalizado con el carácter de interés público a los partidos políticos en nuestro país.

Es el Estado, quien en mayor o menor medida, protege tanto los intereses públicos como privados; sin embargo, la distinción radica en el conjunto de medidas que determina para ello. En ambos casos los intereses se protegen fundamentalmente, mediante disposiciones legislativas; en el caso de la protección de los intereses públicos, el Estado actúa de manera directa, en cambio, para la protección de intereses privados crea solamente las condiciones propicias para que los particulares por sí mismos satisfagan sus pretensiones.

Así, los partidos constituyen una mezcla de intereses tanto públicos como privados, sin embargo, son los públicos los que prevalecen. Para los partidos el Estado establece una serie de medidas tanto jurídicas como técnicas que garantizan la realización de los intereses democráticos, eso comprueba el carácter intermedio que tienen los partidos, al no ser ni órganos del Estado ni solo organizaciones privadas de ciudadanos.

El Estado proporciona a los partidos los elementos necesarios para que cumplan su cometido, pero no los protege de una manera directa, porque finalmente su permanencia depende también de cada uno de ellos.

Finalmente, los partidos son considerados como organizaciones de entidades de interés público, cuya finalidad consiste en la formación y postulación de candidatos a los puestos de elección popular; se visualizan como instituciones indispensables para relacionar a los ciudadanos con el Estado y su gobierno, puesto que se encargan de proponer y promover programas de gobierno junto con las personas que consideran adecuadas para llevarlos a la práctica.

#### **4.2.3 SOBERANÍA Y PARTIDOS**

El reconocimiento de la oposición por parte del gobierno autoritario, ejercido por el PRI, se institucionalizó formalmente con la reforma de 1977. Posteriormente, diversas reformas definieron el contenido actual de nuestro artículo 41 constitucional.

La Ley fundamental reconoce el papel que poseen los partidos políticos en nuestro país hoy en día, no sólo por considerarlos como entidades de interés público, sino además porque explícita su finalidad al promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, mediante el sufragio universal.

Tales afirmaciones justifican su constitucionalización porque se les asigna el carácter primordial de intermediadores entre el Estado y la sociedad, como en cualquier democracia actual.

“La Constitución mexicana...otorga una naturaleza especialísima a los partidos políticos...la razón de ello, sin lugar a dudas, se debe a los fines que desempeñan en las sociedades contemporáneas y a su papel fundamental como correas de transmisión entre la sociedad y el Estado...”<sup>422</sup>

Es a través de los partidos que el pueblo mexicano se hace escuchar y toma decisiones políticas mediante procesos electorales. El artículo 39 de la Constitución consagra que *“...la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno...”*.

Tal precepto debe interpretarse en relación directa con lo contemplado en el artículo 41 respecto de los partidos políticos, puesto que, *“...sin lugar a dudas, que la Constitución en nuestro país garantiza la democracia representativa...(cuando indica) que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión...”*<sup>423</sup> y para que dicho imperio sea ejercido por tales Poderes, los partidos contribuyen a la conformación de la representación nacional haciendo posible el acceso de los ciudadanos a los mismos, a fin de decidir quién debe representarlos mediante el sufragio universal.

Así, la definición de soberanía de H. Heller adquiere actualidad cuando sostiene que *“...consiste en la capacidad, tanto jurídica como real, de decidir de manera definitiva y eficaz en todo conflicto que altere la unidad de la cooperación social-territorial, en caso necesario incluso contra el derecho positivo y, además, de imponer la decisión a todos los habitantes del territorio...”*<sup>424</sup>

Es veraz en el sentido de que el cuerpo electoral (los ciudadanos en conjunto) tiene la posibilidad de decidir, mediante el sufragio universal, quienes deben resolver los problemas nacionales, decidir qué proyecto político, partido político, ha de solventar los asuntos públicos. De hecho esa debe ser una de las interpretaciones jurídicas que puede darse al concepto de soberanía respecto de los partidos políticos.

“El concepto soberanía puede seguir siendo útil a la teoría del estado y al derecho constitucional en la medida que se use en su sentido amplio, se prescindiera de su significado etimológico e histórico y se le atribuya un papel definitorio en la forma de ejercer el poder y en ese sentido lo considera Nicola Matteucci:

En sentido amplio el concepto político jurídico de soberanía sirve para indicar el poder de mando en última instancia de una sociedad política. Tal concepto está estrechamente vinculado al poder

---

<sup>422</sup> Cárdenas Gracia, Jaime, Comentario al artículo 41, “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y Concordada”, Tomo II, 16ª ed., IJ-UNAM y Editorial Porrúa, México, 2002, p. 113.

<sup>423</sup> Ibidem., p. 111.

<sup>424</sup> H. Heller, “Teoría del Estado”, 12 a. reimp., FCE, México, 1987, p. 262.

político: en efecto la soberanía pretende ser una racionalización jurídica del poder, en el sentido de transformar la fuerza en poder legítimo, el poder de hecho en poder de derecho...".<sup>425</sup>

En la democracia, el mando lo posee el cuerpo electoral, esa mayoría limitada que refrenda en el momento electoral la soberanía que en su conjunto tiene para decidir (vía la representación), qué partido debe solventar los problemas de la nación.

Eso se constata con la lectura del mismo artículo 41, que en su párrafo primero señala: "...el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión...", y en el segundo, "...la renovación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas...".

Aunado a lo anterior, como bien señala el constitucionalista Elisur Arteaga Nava, "...suponer que existe ese algo que se denomina soberanía, por fuerza lleva a suponer que también existe un titular de ella, que la posee, la ejerce y eventualmente puede transmitirla o ser privado de ella...".<sup>426</sup>, titular que se reconoce en el pueblo mexicano, en tanto cuerpo electoral, que ejerce su fuerza política a través de los Poderes Legislativo y Ejecutivo.

Tal realidad justifica el reconocimiento de la importancia de los partidos políticos para nuestro país en la Constitución, y más aún, el otorgamiento de un conjunto de prerrogativas que les beneficien.

"El artículo 39 es el basamento de los procedimientos democráticos para el surgimiento de los órganos del Estado. Si el poder público dimana del pueblo, como declaración general de dicho artículo 39, es evidente que debe haber otros preceptos que expresen la manera como habrá de hacerse factible esta declaración, es decir, crear los procedimientos para garantizar que las autoridades a quienes corresponde ejercer el poder público efectivamente provengan de una decisión popular, y el método necesario para ello es el relativo al proceso electoral. De manera que todas las disposiciones constitucionales que tiene que ver con la regulación de la elección, se vinculan con la declaración constitucional que se comenta...".<sup>427</sup>

En ese mismo sentido se pronuncia Ignacio Burgoa cuando considera que: "...en los sistemas democráticos el pueblo indispensablemente tiene una participación en el gobierno, ya que sin ella no habría democracia; pero ¿cuál es esa participación y qué alcance tiene? Al crear el derecho fundamental o Constitución y al implantarse en él la forma democrática de gobierno, el pueblo se reserva, mediante una declaración preceptiva expresa, la potestad de elegir a las personas que transitoriamente encamen a los órganos primarios del Estado, que generalmente son el Ejecutivo y el Legislativo...¿cuál es la participación del pueblo político o ciudadanía en el gobierno democrático?

<sup>425</sup> Diccionario de Política, op. cit., p. 1534.

<sup>426</sup> Arteaga Nava, Elisur, "Derecho Constitucional", Oxford University Press, México, 2001, p. 12.

<sup>427</sup> Andrade Sánchez, Eduardo, Comentario al artículo 39, "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y Concordada", op. cit., p. 88.

El pueblo en la actualidad ha sido admitido simplemente a designar representantes...".<sup>428</sup> Dicha representación se configura de acuerdo con la misma Constitución a través de los partidos políticos.

#### 4.2.4 FUNCIONES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

En el párrafo segundo de la fracción primera del artículo 41 de la Constitución Mexicana, se encuentran expresadas las funciones de los partidos políticos, a saber:

1. *Promover la participación del pueblo en la vida democrática;*
2. *Contribuir a la integración de la representación nacional, y*
3. *Como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público.*

Respecto de la promoción de la participación del pueblo en la vida democrática, Andrade comenta que "...forma parte de las llamadas funciones sociales de los partidos y cuenta con distintas facetas, entre las que se pueden destacar: la socialización política, la movilización de la opinión pública, la representación de intereses y la legitimación del sistema político...".<sup>429</sup>

Por otra parte, las democracias modernas encomiendan a los partidos la integración de la representación nacional; México no es la excepción, puesto que la Constitución establece en sus artículos 39 y 49 que la soberanía nacional reside en el pueblo, que todo poder público dimana de él y que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Así, "...los partidos mediante su actuar organizan, componen e integran a los poderes públicos, principalmente a los poderes Legislativo y Ejecutivo, y respecto a los otros influyen indirectamente en su composición...".<sup>430</sup>

Por lo que toca a su tercera función, cabe mencionar que adquiere relevancia, sobre todo en el sentido de que en nuestro sistema político electoral no se permiten candidaturas independientes, pues es una actividad importante que han ejercido los partidos a través del reclutamiento y selección de candidatos.

Eduardo Andrade comenta que "...es interesante el siguiente planteamiento: si la obligación de sufragio universal, libre, secreto y directo, obliga sólo en la competencia entre partidos y candidatos o si también obliga en los procesos internos de cada partido...".<sup>431</sup>

---

<sup>428</sup> Burgoa Ortueta, Ignacio, "Derecho constitucional mexicano", Porrúa, México, 1973, pp. 590-595.

<sup>429</sup> Cárdenas Gracia, Jaime, Comentario al artículo 41, "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y Concordada", op. cit., p. 114.

<sup>430</sup> Ibidem., p. 115.

<sup>431</sup> Ibidem., p. 115-116.

Las funciones que desempeñan los partidos son relevantes, aunque hay que ponderar que algunas de ellas se encuentran por encima de otras. Esto significa que, por ejemplo, la contribución que hacen los partidos a la integración de la representación nacional, es una actividad que asimila la teoría democrática, desde el momento mismo en que concibe a los partidos como operadores prácticos en el reparto y ejercicio del poder político.

Las consideraciones se acentúan en torno a la cultura democrática, a la promoción de la participación política del pueblo en general y a la posibilidad de los ciudadanos de acceder al ejercicio del poder. Hoy ambas funciones resultan determinantes para la vida cotidiana de los partidos y la toma de decisiones políticas en el país.

Son esas dos funciones acerca de las que se deben impulsar mayores transformaciones en México. Si bien se viene de un proceso de transición política gradual que ha permitido llevar a cabo varios cambios, los asuntos públicos no han llegado a permear de una manera decisiva en la sociedad mexicana; es cierto que ha habido avances, sin embargo, aún no son lo suficientes para creer que se tiene una cultura política amplia.

Las prácticas políticas implantadas por el sistema de partido hegemónico, encabezado por el PRI, generó el anquilosamiento de la vida política en general, por lo que el terreno por cosechar aún es amplio.

En la medida en que la cultura democrática se esparza, la tercera función de los partidos consagrada en nuestro artículo 41 será en mayor grado real y efectivo.

#### **4.2.5 MARCO LEGAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS**

La actividad de los partidos está regida por varias leyes a saber: el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE); Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, Código Penal Federal, Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Es el COFIPE, el que regula en mayor medida la vida de los partidos, de ahí que, a continuación, se haga referencia a las transformaciones que ha experimentado dicha regulación en la última década.

##### **4.2.5.1 ALGUNAS MODIFICACIONES SUSTANCIALES DE 1996, AL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTO ELECTORALES**

En 1996 se modificó el régimen legal de los partidos, con la finalidad de construir un sistema de partidos más estable e inclusivo.

Los cambios se refirieron a la supresión de la modalidad de registro condicionado, estableciéndose como único procedimiento el de registro definitivo; el incremento del piso mínimo de votación para que un partido político conserve su registro de 1.5 a 2% de umbral; la flexibilización de los requisitos para la obtención del registro como partido político nacional, la reintroducción de la figura de las agrupaciones políticas nacionales, que pueden participar en procesos electorales pero sólo y cuando suscriban acuerdos de participación con un partido político, la flexibilización de los requisitos para la conformación de coaliciones.<sup>432</sup>

Las modificaciones que experimentó el marco legal partidista facilitaron su constitución, así como su interacción con otras organizaciones políticas, como las agrupaciones políticas o entre sí mediante las coaliciones. De manera amplia, las reformas consistieron en lo siguiente:

1. Se suprime la modalidad de registro condicionado y se establece un único procedimiento para que una organización política obtenga el registro requerido para participar en las elecciones federales. La denominación partido político nacional se reserva a las organizaciones políticas que obtengan su registro como tal.
2. Para obtener el registro se exige realizar asambleas que acrediten 3 mil afiliados en por lo menos 10 entidades federativas, o bien 300 ciudadanos adherentes en 100 distritos electorales uninominales mínimo. Con el mismo fin, se obliga a presentar una lista de afiliados que no puede ser inferior al 0.13% de padrón electoral federal utilizando en la elección federal ordinaria inmediata anterior a la presentación de la solicitud.
3. Una vez suprimida la figura del registro condicionado, se fija en un mínimo del 2% de la votación emitida en alguna de las elecciones para Diputados, Senadores o Presidente, el porcentaje necesario para que un partido político no pierda su registro.
4. Los partidos políticos deben abstenerse de realizar afiliaciones colectivas de ciudadanos.
5. Se fijan las siguientes causales de pérdida del registro: no obtener 2% de la votación emitida en alguna de las elecciones para Diputados, Senadores o Presidente; haber dejado de cumplir con alguno de los requisitos necesarios para obtener su registro; incumplir de manera grave y sistemática, a juicio del Consejo General, con las obligaciones que señala el COFIPE; declararse disuelto por acuerdo de sus miembros; fusionarse con algún otro partido.
6. El IFE asume la facultad de dictaminar y fijar sanciones, a través de su Consejo General, en todo caso sus resoluciones pueden ser recurridas ante el Tribunal Electoral. El Consejo General debe tomar en cuenta las circunstancias y gravedad de la falta, y señalar que en caso de reincidencia se aplique una sanción más dura.
7. El régimen de responsabilidades se aplica tanto a los dirigentes, miembros y simpatizantes de partidos políticos, como a los de agrupaciones políticas.
8. Se expresa que las sanciones sólo pueden imponerse cuando el incumplimiento o infracción sea grave o sistemático y pueden consistir en supresión de las ministraciones del financiamiento que les corresponda; suspensión del registro y cancelación del mismo.

<sup>432</sup> Instituto Federal Electoral, "Análisis del Sistema Electoral Mexicano, Informe de un Grupo de Expertos", op. cit., pp. 32-33.

9. Se instaure la figura de las agrupaciones políticas nacionales como forma de asociación para que coadyuven al desarrollo de la vida democrática y de la cultura política, así como a la creación de una opinión pública mejor informada, las cuales están obligadas a presentar un informe anual sobre el origen y destino de los recursos que reciban por cualquier modalidad.
10. Para realizar coaliciones electorales la ley determina varias reglas contenidas en los artículos del 58 al 64 del COFIPE.

De acuerdo con Becerra, Salazar y Woldenberg, "...la reforma electoral de 1996 trajo un cambio amplio en todos los puntos que habían sido fuente de inconformidad y en un sentido correcto...(buscó) apartar al gobierno de la organización electoral y dotar con todos los recursos materiales, financieros y legales a los partidos políticos para garantizar su competencia...la fuerza multiplicada de los partidos hizo crecer la importancia de las elecciones, y los comicios, protagonizados por organizaciones cada vez más poderosas, exigieron de formatos institucionales más complejos, más sólidos para hacer viable su confrontación pacífica y su competencia legal..."<sup>433</sup>

En su artículo 1, numeral 2, el Código Electoral establece la reglamentación de las normas constitucionales relativas a la organización, función y prerrogativas de los partidos y las agrupaciones políticas, así como las concernientes a los derechos y obligaciones político electorales de los ciudadanos y la organización de elecciones federales.

Lo anterior revela que dicho Código regula tres materias electorales complejas, que aunque relacionadas entre sí, entrañan una amplia especialidad. Hoy en día diversos autores plantean como principio de orden, que la existencia de los partidos políticos sea atendida por una ley específica.

En concreto, el politólogo Pedro Aguirre ha propuesto la creación de una ley federal, moderna y eficaz de partidos políticos en México, en la que se contemplen cinco grandes rubros: registro escalonado de partidos, regulación de las coaliciones y las candidaturas comunes, prevalencia de la democracia interna, estricta fiscalización del uso de los recursos públicos, y cumplimiento de las obligaciones de los partidos políticos en la tarea de difusión de la cultura democrática en nuestro país.<sup>434</sup>

Así, en el Libro Segundo de dicho ordenamiento, denominado De los partidos políticos, se regula que la entrada de cualquier organización política al sistema de partidos de nuestro país. Es un apartado a través del cual se busca establecer, de manera amplia, la conducta que los partidos deben observar. En 49 artículos la norma electoral fija propiamente, los límites bajo los cuales dichas entidades deben conducirse. Y a pesar de que la cantidad de preceptos puede parecer

---

<sup>433</sup> Becerra, Ricardo, et. al., "La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas", op. cit., p.455.

<sup>434</sup> Aguirre Ramírez, Pedro, "Hacia una ley federal de partidos políticos en México", en Hernández, María del Pilar, "Partidos Políticos: democracia interna y financiamiento de precampañas", op. cit., p. 4.

limitada, debe tomarse en cuenta el proceso político y cultural por el que atravesó México durante el siglo pasado.

Sin duda, la regulación del sistema de partidos necesita actualizarse día a día. En materia electoral, la legislación debe adaptarse conforme a las circunstancias políticas cotidianas y más aún, considerar que el sistema partidista en México es joven. Así, a pesar de que en el mes de diciembre del año 2003 se realizaron las últimas reformas a algunos artículos del COFIPE, el contenido de las mismas tiene un peso específico trascendente.

Dichas modificaciones correspondieron a justificadas preocupaciones provenientes de la opinión pública en general e implican un significativo paso para evitar situaciones anómalas que venían dándose en los últimos años.

Sin bien fueron pocos los artículos del COFIPE que se vieron afectados, su significado impactó la negociación política, al dar relieve a las actividades desempeñadas por las agrupaciones políticas nacionales. En definitiva, existe de nueva cuenta, un antes y un después de las reformas electorales de diciembre del año antepasado, de ahí que se tengan que precisar los alcances de dichos avances.

El hecho implicó la necesidad de tener un mayor acercamiento con las agrupaciones políticas nacionales, conocer las actividades que desempeñan y las finalidades a las que son afectas. Tales organizaciones habían sido reconocidas por primera vez por nuestra legislación en 1977 en la LFOPPE, sin embargo, desaparecieron en la legislación que le siguió y fueron nuevamente introducidas en el COFIPE, en el año de 1996.

Lo cierto es que tales agrupaciones padecían una situación difícil de solucionar, no se tenía claramente definida su naturaleza, toda vez que venían, hasta hace poco, teniendo un papel residual en la vida política del país. Las reformas mencionadas dotan de mayor envergadura a tales entes y vienen a reafirmar su papel como canales con un nivel más cercano a la ciudadanía.

Hasta hace poco más de un año, el COFIPE señalaba en el Título Primero, Disposiciones Preliminares, artículo 22, que la organización o agrupación política que pretendiera constituirse en partido político para participar en las elecciones federales debía obtener su registro ante el Instituto Federal Electoral, es decir, dejaba abierta la posibilidad de que cualquier conformación política pudiera participar en las etapas de integración del sistema de partidos.

No obstante, con la reforma se suprime la palabra organización y, con ella, la posibilidad de que cualquiera participe en el proceso de registro para partido político, es decir, se implanta un nuevo filtro toda vez que las agrupaciones políticas nacionales también deben obtener su registro previo ante el propio Instituto Federal Electoral. Así, hoy en día en México, las agrupaciones políticas nacionales son las únicas que pueden obtener su registro como partido político nacional.

Lo anterior atiende a un llamado social consistente en la estructuración de un mejor control de las organizaciones políticas que penetran en el sistema de partidos, sobre todo, en términos de finanzas públicas. Con la anterior regulación, al no distinguir la norma entre cualquier tipo de organizaciones políticas, se dejaba entrar más fácilmente a las contiendas electorales federales a grupos políticos con nulo arraigo ciudadano, con todo y que tenían que cumplir una serie de requisitos.

Si bien lo anterior no hace inmune al sistema de partidos de organizaciones parásitas, existentes al amparo del dinero público, la nueva cláusula, permite mejorar los controles de entrada.

En este mismo sentido, el referido artículo 22 establece que la denominación de partido político nacional se reserva a las organizaciones políticas que obtengan su registro como tal y que los partidos nacionales tienen personalidad jurídica, gozan de derechos y prerrogativas y se encuentran sujetos a las obligaciones que establecen la Constitución y el COFIPE; el Instituto Federal Electoral es el órgano encargado de vigilar que sus actividades sean apegadas a la ley.

En lo que concierne al registro, para que una agrupación pueda ser reconocida como partido político nacional, debe cumplir con varios requisitos a saber:

- a) Formular una declaración de principios, un programa de acción y sus estatutos;
- b) Contar con un mínimo de ciudadanos afiliados en un número determinado de estados de la República.

Hasta el año 2003, se exigía a las organizaciones aspirantes tener 3,000 afiliados en por lo menos 10 entidades federativas, o bien tener 300 afiliados en 100 distritos electorales uninominales como mínimo.

En ningún caso, el número total de afiliados en el país podía ser inferior al 0.13% del Padrón Electoral Federal que hubiese sido utilizado en la elección federal ordinaria inmediata anterior a la de la presentación de la solicitud.

Con las modificaciones recientes actualmente, se exige tener los mismos 3000 afiliados pero en 20 entidades federativas, o bien, contar con 300 afiliados en 200 distritos electorales como mínimo. Así, la cantidad de total de ciudadanos registrados por la agrupación política de que se trate deben representar el 0.26% del Padrón Electoral.

Lo señalado, responde a una necesidad de contar con agrupaciones políticas más representativas en comparación con las anteriores, pero también implica un mayor esfuerzo por conquistar la simpatía ciudadana.

Asimismo, se ha considerado que las condiciones impuestas a dichas organizaciones para poder ser llamadas partidos, deben ser el reflejo de la apertura y flexibilización para la conformación de

nuevos partidos. Según Jacqueline Peschard, "...la reforma electoral de 1996 mantuvo la idea de un sistema de partidos abierto a la incorporación de nuevas organizaciones y corrientes de opinión, pero eliminó la figura del registro condicionado y la posibilidad de que el partido que perdiera su registro por no alcanzar al menos 2 por ciento de la votación pudiera solicitarlo de nuevo en la siguiente elección, con el fin de impedir que una decisión administrativa tomara el lugar del pronunciamiento del electorado, al menos de manera inmediata...".<sup>435</sup>

No obstante, las desafortunadas experiencias con el PSN, por ejemplo, y la incapacidad material para las autoridades electorales de verificar el cumplimiento de los requisitos para dicho registro, generaron una fundada preocupación por modificar las validación en el cumplimiento de los requisitos.

La celebración de las asambleas para el acreditamiento del número afiliados, ha implicado el problema real de que "...quien está facultado para otorgarlo, es decir, la autoridad electoral, no tiene el control sobre las asambleas constitutivas; tiene que dar por buena la certificación de cualquier otro fedatario público al que hayan recurrido los aspirantes a constituirse en partidos político, lo cual impide tener en todos los casos las garantías de que se reunieron los requisitos de ley...".<sup>436</sup>

Lo anterior implica que se entregan recursos públicos a partidos que no han probado, al menos, su representatividad electoral. Razón última por la que algunos autores consideran, como innecesaria la obligación de obtener el registro previo de la autoridad electoral o que se pueda adoptar un régimen de candidaturas independientes.

"Sobre el tema de quienes deben participar en las elecciones en México hay todo un debate. Son numerosas las voces que sostienen que facilitar al máximo el concurso de organizaciones nuevas y candidatos independientes iría en detrimento de la estabilidad de nuestro sistema de partidos, el cual apenas se encuentra en una etapa de transición, ya que, según esta óptica, allanar el camino a políticos oportunistas fomentaría el personalismo y promovería la atomización política...Pero, por otra parte, hay quienes opinan que en una democracia deben ser los electores los únicos que definan mediante su sufragio cuales son los partidos "fuertes y representativos" y cuales no. Para esta postura, mantener un criterio restrictivo sólo favorece al mantenimiento de los partidos "gastados y desprestigiados que hoy tenemos", que no aportan soluciones plausibles a la sociedad, no representan eficazmente a la ciudadanía y no están respondiendo eficazmente al reto de la verdadera competencia electoral...".<sup>437</sup>

---

<sup>435</sup> Peschard, Jacqueline, "¿Alternancia y Sistemas de partidos?", Revista Voz y Voto, México, 2002, p.13

<sup>436</sup> Idem.

<sup>437</sup> Aguirre Ramírez, Pedro, "Hacia una Ley Federal de Partidos Políticos en México", en Hernández, María del Pilar, "Partidos Políticos: democracia interna y financiamiento de precampañas", op. cit., p.11.

Así, la última reforma mejoró la regulación jurídica de los partidos. Respondió a la interrogante de si México estaba preparado en el año 2003, para permitir a cualquier organización, su participación en los procesos electorales, la respuesta fue que no.

El problema resalta si se toma en cuenta que actualmente se entregan, previo a la celebración de elecciones, recursos públicos a organizaciones que adquieren su registro como partidos políticos, lo cual en una democracia como la nuestra resulta es inevitable.

Quizá el problema no es quién participa, sino quién se mantiene en el sistema de partidos y con qué grado de votación, sin embargo, la reforma vino a limitar la participación en los procesos electorales.

En la medida en que se modifiquen algunas sutilezas del actual sistema de financiamiento, tales como el momento de entrega de los recursos y los montos de financiamiento en tiempos electorales, así como el seguimiento a los programas de acción y a las plataformas electorales, se puede ampliar la participación abierta y libre de la ciudadanía, lo cual para el futuro próximo no es contemplado por la legislación de la materia.

Baste recordar el caso del Partido de la Rosa, cuyo presidente nacional era Gilberto Rincón Gallardo, al cual no le fue otorgado el registro como partido político por no haber cumplido con un requisito de sus documentos básicos.

Así, en el mismo apartado se consignan las exigencias que deben reunir la declaración de principios, el programa de acción y los estatutos partidistas y los elementos necesarios para la constitución de un partido nacional.

Entre ellos destacan, la celebración de asambleas estatales, en presencia de un juez municipal, de primera instancia o de distrito, notario público o funcionario acreditado para tal efecto por el propio Instituto y una nacional constitutiva y la aprobación de los documentos básicos por los miembros de la organización aspirante.

Consecuentemente el Consejo General del Instituto, debe integrar una comisión para examinar los documentos a fin de verificar el cumplimiento de las condiciones fijadas por la ley y del procedimiento de constitución, para lo cual, debe formular el proyecto de dictamen de registro.

Cabe mencionar, que en el año 2003, el artículo 30 se componía de un sólo apartado, se agregó un segundo numeral que obliga a la Comisión, a verificar la autenticidad de las afiliaciones reportadas por la agrupación, la cual puede llevarse a cabo de manera aleatoria o total, siempre y cuando se constate la autenticidad de al menos el 0.026% del total necesario para la obtención del registro.

Asimismo, las afiliaciones deben tener una antigüedad mínima de un año, lo cual genera que el procedimiento de registro sea más complejo pero auténtico, en términos de representatividad.

El Consejo, con base en el proyecto de dictamen de la comisión, debe resolver la expedición del certificado correspondiente haciendo constar el registro. En caso de negarlo debe fundamentar las causas que la motivan y comunicarlo a los interesados. La resolución debe publicarse en el Diario Oficial de la Federación y puede ser recurrida ante el Tribunal Electoral.

Muy importante es el artículo 32, según el cual, al partido político que no logre 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 es cancelado el registro y pierde todos los derechos y prerrogativas que establece el Código.

Si bien el hecho de que un partido político no consiga por lo menos el 2% de la votación emitida en alguna de las elecciones, no tiene efectos en relación con los triunfos que sus candidatos hayan obtenido en las elecciones nacionales según el principio de mayoría relativa, no lo es en cambio respecto del financiamiento que les es otorgado. Actualmente no hay ninguna regulación que establezca, el deber de los partidos políticos que pierdan su registro después de las elecciones, de regresar los recursos de los que no hubieren dispuesto y forzarlos a rendir informes anuales, puesto que una vez declarada la pérdida de registro, se extinguen todas sus obligaciones.

Así, se necesita que los partidos que no alcanzan el umbral en las elecciones de que se trate, rindan un último informe. Incluso Peschard propone el establecimiento de fianzas que garanticen cada uno de los partidos al otorgárseles el registro.

“Una laguna que ha estado en la ley desde que existe el financiamiento público es la ausencia de un mecanismo efectivo de rendición de cuentas de los partidos que pierden su registro. Cuando un partido no alcanza el 2 por ciento de la votación, automáticamente se hace la declaratoria de pérdida de registro; al quedar sin personalidad jurídica como tal también deja de ser objeto de las obligaciones que adquirió como partido, entre las que está rendir un informe anual de ingresos y egresos y, en su caso, derivado de su revisión, ser objeto de sanción...”.<sup>438</sup>

El tema del umbral puede tener dos lecturas fundamentales, la primera desde el punto de vista financiero y la segunda en cuanto al grado de representatividad que deben tener los partidos políticos para pertenecer al sistema nacional de partidos.

En este sentido, el partido político que pierde su registro no puede solicitarlo de nueva cuenta, sino hasta después de transcurrido un proceso electoral federal ordinario. Lo anterior evita que organizaciones sin probada permeabilidad ciudadana vuelvan a participar en elecciones y gocen de financiamiento público.

---

<sup>438</sup> Peschard, Jacqueline, op. cit., p. 17.

Por su parte, el Capítulo Segundo, se refiere a las agrupaciones políticas nacionales como formas de asociación ciudadana que coadyuvan al desarrollo de la vida democrática y de la cultura política, así como a la creación de una opinión pública mejor informada.

Su regulación también fue modificada por las reformas recientes, en correspondencia con la elevación de la cifras para la acreditación de los partidos. Así, para obtener el registro como agrupación, se disminuyó el número mínimo de asociados a nivel nacional de 7000 a 5000 y de cuando menos 10 estados, a 7 entidades en las cuales cuenten con delegaciones.

En cuanto a los derechos de los partidos, el artículo 36 del propio COFIPE menciona entre otros:

- Participar en el proceso electoral.
- Realizar sus actividades libremente.
- Gozar de prerrogativas y recibir financiamiento público.
- Postular candidatos en las elecciones federales.
- Formar frentes y coaliciones, así como fusionarse.
- Participar en las elecciones estatales y municipales.
- Ser propietarios, poseedores o administradores sólo de los bienes inmuebles que sean indispensables para el cumplimiento directo e inmediato de sus fines.

El artículo 38, por su parte, señala como algunas de sus obligaciones:

- Editar por lo menos una publicación mensual de divulgación, y otra de carácter teórico, trimestral;
- Sostener por lo menos un centro de formación política;
- Publicar y difundir su plataforma electoral en las demarcaciones electorales en que participen, así como en los tiempos oficiales que les corresponden en las frecuencias de radio y en los canales de televisión, En este caso, el tiempo que le dediquen a la plataforma no podrá ser menor del 50% del que les corresponda;
- Permitir la práctica de auditorías y verificaciones que ordene la comisión de fiscalización del Instituto Federal Electoral, así como entregar la documentación que la propia comisión les solicite respecto a sus ingresos y egresos;
- 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 finalidades que persiguen;

En el caso de que un partido deje de cumplir con sus deberes, el COFIPE establece sanciones en el Título Quinto, del Libro Quinto, las cuales son de índole administrativa y son aplicadas por el Consejo General del Instituto con independencia de las responsabilidades civil o penal que puedan exigirse no sólo a los partidos políticos, sino a las agrupaciones políticas, dirigentes y candidatos.

Asimismo, los partidos políticos nacionales pueden constituir frentes para alcanzar objetivos políticos y sociales de índole no electoral, mediante acciones y estrategias específicas y comunes. Para fines electorales, los partidos pueden coaligarse para postular los mismos candidatos en las elecciones federales. En el caso de las fusiones, pueden llevarse a cabo por dos o más partidos políticos con la finalidad de constituir un nuevo partido o para incorporarse a uno de ellos.

De estas tres modalidades, mediante las cuales los partidos pueden interactuar, interesa destacar las coaliciones, toda vez que la falta de precisión jurídica al respecto, ha generado que nuevos partidos conserven su registro, una vez celebradas las elecciones, sin haber conquistado la simpatía ciudadana de manera individual, sino valiéndose de partidos con mayor empuje electoral.

Básicamente, el artículo 58 refiere que los partidos políticos nacionales pueden formar alianzas para las elecciones de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de Senadores y de Diputados por el principio de representación proporcional, así como de Senadores y de Diputados por el principio de mayoría relativa. Para que los partidos políticos, dos o más, se coaliguen para participar en las elecciones, deben celebrar y registrar un convenio

El problema que se presentaba era que la ley, estipulaba que los partidos políticos que se hubieren agrupado, podían conservar su registro al término de la elección, si la votación de la coalición era equivalente a la suma de los porcentajes del 2% de la votación emitida, que requería cada uno de los partidos políticos coaligados, es decir, con que entre esos dos o más partidos obtuvieran el umbral mínimo del 2%, de manera grupal y no individual, conservaban su registro.

Lo anterior era evidentemente inequitativo y generaba que organizaciones sin arraigo, sino satélites de otros partidos más grandes, consiguieran dinero público sin merecerlo y valiéndose de argucias legales.

Tal situación, debía ser considerada a efecto de una modificación legal, porque permitía la permanencia de partidos políticos con nula representación política en el sistema de partidos.

De esa opinión era la ex consejera electoral Peschard: "Lo que resulta inaceptable es que sin el aval de las urnas se logre mantener el registro y los beneficios concomitantes. Es, pues, indispensable una reforma que contemple la obligación de las coaliciones de participar con los emblemas particulares de cada partido miembro, para que se puedan contabilizar los votos que cada uno aportó al candidato, y a partir de ahí verificar que haya alcanzado el 2 por ciento de la votación..."<sup>439</sup>

Dicha regulación consentía que partidos sin reconocimiento político social se conjuntaran con otros que sí lo tenían en virtud de su trayectoria, por lo que sin probar su absorción ciudadana conservaban el registro y gozaban de todas las prerrogativas, en la mayoría de las veces, sin esfuerzo.

---

<sup>439</sup> Peschard, Jacqueline, op. cit., p. 14.

En virtud de eso, en la misma reforma de diciembre de 2003 se puso un alto al especificarse, en el artículo 56 del COFIPE, que los partidos no pueden realizar frentes, fusiones o coaliciones durante su primera elección federal.

Finalmente, las causales para la pérdida de registro de los partidos políticos nacionales, se consignan en el artículo 66, entre las cuales destacan:

1. No participar en un proceso electoral federal ordinario.
2. No obtener en una elección federal, por lo menos el 2% de la votación emitida en alguna de las elecciones.
4. Dejar de cumplir con los requisitos necesarios para obtener el registro.
5. Incumplir de manera grave y sistemática a juicio del Consejo General del Instituto Federal Electoral las obligaciones que le señala este Código.
6. Haberse disuelto por acuerdo de sus miembros.
7. Fusionarse con otro partido político.

En resumen, la regulación de los partidos respecto de su registro, sus derechos y obligaciones, así como la formación de frentes, coaliciones y fusiones, resultan fundamentales para el disfrute de todas y cada una de las prerrogativas que la misma Constitución y el COFIPE establecen en su favor.

### **4.3 FINANCIAMIENTO**

#### **4.3.1 FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL**

##### **a) FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 41 CONSTITUCIONAL**

El fundamento constitucional de la existencia de las prerrogativas (privilegio, gracia o exención de que uno goza)<sup>440</sup>, a favor de los partidos políticos se encuentra contenido en el artículo 41 fracción II, cuyo último texto fue reformado y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996 y el cual señala:

“...

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

---

<sup>440</sup> Diccionario Enciclopédico Océano Uno Color, Editorial Océano, España, 1999, p. 1307.

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

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

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

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

*La ley fijará los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales; establecerá los montos máximos que tendrán las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes y los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten y asimismo, señalará las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones...<sup>441</sup>*

En este sentido, la manera en que se creyó que debía abordarse el tema del financiamiento a nivel constitucional fue objeto de varias reflexiones entre los partidos, fundamentalmente "...por ser uno de los puntos más álgidos del debate entre las fuerzas políticas nacionales y, en consecuencia, en el que se enfocaba un particular interés para lograr mejores condiciones de financiamiento por parte de los partidos opositores, se le dedicó un amplio espacio en el artículo 41..."<sup>442</sup>

De acuerdo con Andrade Sánchez, el tema solamente se había atendido bajo la idea de establecer una base genérica en el texto constitucional para que fuese la ley ordinaria la que regulase los

---

<sup>441</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 10ª ed., Secretaría de Gobernación, México, 2003.

<sup>442</sup> Cárdenas Gracia, Jaime, Comentario al artículo 41, "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y Concordada", op. cit., p. 112.

distintos aspectos del financiamiento. Sin embargo, la insistencia expresada durante el proceso de negociación por los distintos partidos, llevó a incorporar al texto constitucional un gran número de disposiciones específicas en tal materia.

En 1996 se modificó el artículo 41, fracción II, regulándose lo relativo al financiamiento, límites de gastos de campaña, control y vigilancia de los recursos con que cuentan los partidos y por primera vez, se aludió al financiamiento privado.

## b) PRINCIPIOS E INSTITUCIONES

Del mencionado artículo 41 se desprenden varios principios que definen el sistema de prerrogativas de los partidos políticos en nuestro país, que consisten en lo siguiente:

- Equidad en el reparto de los elementos necesarios para que los partidos realicen sus actividades.
- Derecho de los partidos al uso permanente de los medios de comunicación social.
- El señalamiento de que el COFIPE implementa las reglas a las que debe sujetarse el financiamiento de los partidos.
- La prevalencia del financiamiento público sobre el privado, respecto de lo cual hay que mencionar que "...una de las discusiones más intensas generadas a lo largo del proceso de elaboración de la reforma fue el relativo a la proporción que debería guardar la aportación de recursos públicos y la de recursos privados..."<sup>443</sup>

De hecho el PAN, se mantuvo renuente a recibir financiamiento del Estado, manifestaba una tendencia a privilegiar los recursos privados, en tanto que el PRI y el PRD se inclinaban por la búsqueda de una mayor cantidad de recursos públicos.

Finalmente, como según lo reporta el mismo Andrade, "...el consenso para la reforma constitucional no pudo conseguirse en cuanto a una determinación precisa de las proporciones de uno y otro y se empleó una redacción bastante amplia, en la que solamente se exige que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado..."<sup>444</sup>

Así, si bien dicho principio resultó adecuado para el momento histórico que se atravesaba, no ha de considerarse definitivo. La reforma de 1996 terminó de responder a una serie de reclamos generalizados en cuanto a la enorme inequidad que imperaba entre los partidos, sin embargo, a mediano plazo deberá considerarse la posibilidad de nivelar la proporción actual entre financiamiento público y privado (90%-10%).

En el Informe de un Grupo de Expertos se señaló que "...el financiamiento público no es la panacea, y que si bien puede coadyuvar en (sic) disminuir los vicios (como la entrada de dinero

---

<sup>443</sup> Ibidem., p. 113.

<sup>444</sup> Idem.

ilegal a lo partidos) no los elimina por completo...esta marcada preeminencia del financiamiento público debe ser vista como una etapa transitoria, sólo justificada por la necesidad de crear condiciones más transparentes y equitativas de la contienda electoral así como para ayudar a desarrollar un sistema de partidos más pluralista...".<sup>445</sup>

- La procedencia del financiamiento público para el sostenimiento de actividades:
  - permanentes;
  - electorales, y
  - relativas a educación, capacitación e investigación social, económica y política, además de las editoriales.
- Límites en los gastos partidistas.
- Establecimiento de montos máximos para aportaciones provenientes de simpatizantes.
- Procedimientos de control y vigilancia del origen y utilización de los recursos de todos los partidos políticos.
  - Sanciones aplicables por la inobservancia de las normas electorales.
  - Fórmulas de cálculo para el otorgamiento de financiamiento público por concepto de actividades permanentes y electorales.
- La enunciación del porcentaje del financiamiento público que les corresponde a los partidos para cubrir las actividades específicas.

#### 4.3.2 MARCO LEGAL

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIFE)<sup>446</sup> reglamenta las normas constitucionales relativas a:

- a) Derechos y obligaciones político-electorales de los ciudadanos.
- b) Organización, función y prerrogativas de los partidos políticos y las agrupaciones políticas.
- c) Función estatal de organizar las elecciones de los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión.

Una de las funciones importantes de dicho Código es regular las fuentes de financiamiento de los partidos en México, las cuales se encuentran contenidas en el Título Tercero denominado De las prerrogativas, acceso a la radio y televisión y financiamiento de los partidos políticos, en el Libro Segundo, De los Partidos Políticos, que va del artículo 41 al 55.

El artículo 41 expresamente consagra que tales prerrogativas son:

- a) Tener acceso en forma permanente a la radio y a la televisión.
- b) Gozar de un régimen fiscal especial.
- c) Disfrutar de franquicias postales y telegráficas.
- d) Participar del financiamiento público.

<sup>445</sup> Instituto Federal Electoral, "Análisis del Sistema Electoral Mexicano, Informe de un Grupo de Expertos", op. cit., p. 39.

<sup>446</sup> Diario Oficial de la Federación, 31 de octubre de 1996.

**a) CAMBIOS INTRODUCIDOS CON LA REFORMA DE 1996 EN MATERIA DE FINANCIAMIENTO**

La llamada reforma definitiva de Ernesto Zedillo buscó romper el ciclo de modificaciones continuas en la materia. En los últimos diez años ninguna elección se había llevado a cabo con la misma ley electoral. Además, era necesario dar continuidad al tema de debate de las elecciones de 1994 en cuanto a la inequidad de los recursos de que disponían los partidos políticos.

Concretamente, en materia de financiamiento, las modificaciones legales del año 1996, introdujeron "...condiciones más equitativas en la competencia político-electoral, mediante un doble mecanismo. Por una parte, un nuevo sistema de financiamiento público a los partidos políticos -tanto para las actividades permanentes como para las electorales y específicas- acompañados de nuevos topes de gastos de campaña y mecanismos más rigurosos de control. Por la otra, se mejora el acceso de los partidos a los medios de comunicación electrónicos -radio y televisión-, y se le conceden al IFE mayores facultades de monitorio en este ámbito...".<sup>447</sup>

El dinero público se convirtió en la fuente primordial de los recursos partidistas, fue distribuido de modo más equitativo (el 70% de la bolsa general del financiamiento público conforme a la votación y el 30% de manera igualitaria); se definieron topes razonables a los gastos de campaña, con restricciones a las aportaciones privadas y con mecanismos estrictos de control, auditoría y vigilancia. La autoridad electoral contó con mejores instrumentos para fiscalizar y revisar los gastos en las campañas de los partidos.

Como resultado, se obtuvo que los recursos financieros de origen público y el acceso a medios electrónicos, aumentaran un 500% en relación con los tres años anteriores,.

"El IFE determinó para la campaña electoral de 1997 una cantidad total de 2 mil 111 millones 493 mil 862 pesos (unos 264 millones de dólares a precios de 1997), que correspondió a los rubros para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, para gastos de campaña y para actividades específicas. Era un incremento extraordinario: el financiamiento de tres años antes había alcanzado 201 millones de pesos, representaba apenas el 16.5% de los recursos públicos que se entregarían tres años después; el reparto era muchísimo más equitativo que en el pasado...".<sup>448</sup>

PARTIDO	TOTAL	PORCENTAJE DEL TOTAL
PAN	527 248 111.07	24.49

<sup>447</sup> Instituto Federal Electoral, "Análisis del Sistema Electoral Mexicano, Informe de un Grupo de Expertos", op. cit., p. 6.

<sup>448</sup> Becerra, Ricardo, et al., "La reforma electoral de 1996. Una descripción general", FCE, México, 1997, pp. 110-111.

El Financiamiento de los Partidos Políticos en México.

PRI	892 112 657.27	42.45
PRD	391 336 040.46	18.53
PT	189 937 518.02	8.99
PC	37 824 779.29	1.79
PVEM	37 592 934.02	1.79
PPS	17 720 911.04	0.84
PDM	17 720 911.04	0.84
TOTAL	2 111 493 862.21	100 <sup>449</sup>

Incluye el financiamiento para actividades ordinarias permanentes, para gastos de campaña y por actividades específicas.

PARTIDO	% DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO SEGÚN FÓRMULA DE 1994	% DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO SEGÚN FÓRMULA DE 1997
PAN	14.3	26.4
PRI	49.3	44.3
PRD	10.2	19.7
PT	2.9	9.4 <sup>450</sup>

Así, en el comienzo de las campañas electorales de 1997, los partidos políticos contaban con mayores recursos, mejor distribuidos que en 1994, por lo que, el primer objetivo de las reformas, se cumplió cabalmente.

Las modificaciones mejoraron aspectos electorales que se habían discutido en México durante la década de los noventa, de ahí que de acuerdo con varios autores represente el cierre de un largo ciclo de reformas electorales.

Más en concreto, los cambios en materia de financiamiento son los siguientes:

1. Se estructura un sistema de financiamiento de los partidos a partir del artículo 41 de la Constitución, así como 41, 49, 49A, 49 B, 50, 51, 52, 53, 54 y 55 del COFIPE, de carácter mixto, es decir, público y privado, similar al vigente en la mayoría de los países de AL y Europa continental.<sup>451</sup>
2. Se introduce una particularidad consistente en que por ley se da una relación de 90 a 10% a favor del financiamiento público, por lo que el sistema mexicano se constituye por partidos

<sup>449</sup> Instituto Federal Electoral, "Régimen Financiero de los partidos políticos y financiamiento público aprobado para 1997", Instituto Federal Electoral, México, marzo de 1997, p. 19.

<sup>450</sup> Becerra, Ricardo, 6 de julio la "Obra negra" electoral, en Enfoque, Reforma, 20 de julio de 1997, citado en Becerra, Ricardo, et. al., "La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas", op. cit., p.458.

<sup>451</sup> Instituto Federal Electoral, "Análisis del Sistema Electoral Mexicano, Informe de un Grupo de Expertos", op. cit., p. 39.

financiados casi exclusivamente por el Estado. Además, dicha proporción porcentual no tenía en ese momento, antecedentes a nivel comparado latinoamericano.<sup>452</sup>

3. Se dispone que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con los elementos para llevar a cabo sus actividades.<sup>453</sup>
4. Se establece el derecho al uso permanente de los medios de comunicación social y las reglas a que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas.
5. Se precisa que los recursos públicos deben prevalecer siempre sobre los de origen privado.
6. Se fijan constitucionalmente las modalidades de financiamiento público, así como las bases para su otorgamiento (antes sólo reguladas por la ley secundaria).
  - a. Para el sostenimiento de actividades permanentes, del monto total se asigna un 30% de forma igualitaria entre los partidos políticos con representación en el Congreso, en tanto que el 70% se distribuye de acuerdo con el porcentaje de votación obtenida por cada partido político representado en el Congreso.
  - b. Para gastos de campaña, a cada partido se le otorga el año de la elección, un monto equivalente al recibido por concepto de financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes.
  - c. Por actividades específicas como entidades de interés público se entienden apoyos a los gastos por concepto de educación y capacitación política; investigación socio-económica y política y tareas editoriales de los partidos políticos. El Consejo General puede autorizar apoyos hasta por un 75% de los gastos anuales comprobados.
7. Se obliga a las fuerzas políticas a que destinen anualmente por lo menos el 2% del financiamiento público que reciban, para el desarrollo de sus fundaciones o institutos de investigación.<sup>454</sup>
8. El financiamiento público se incrementó cinco veces más, en congruencia con el principio constitucional de que los recursos públicos deben prevalecer sobre los privados.<sup>455</sup>
9. La base para el cálculo del financiamiento público, en el caso de actividades ordinarias, se cambia de un periodo trianual a uno anual y se integra de tres rubros: Presidente de la República, Senadores y Diputados, tomando como base el costo mínimo de campaña.
10. Se forman criterios para fijar los topes de campaña; se traslada al Consejo General del IFE, la facultad de acordar los topes de gastos de campaña para todas las elecciones federales, atribución que en la anterior legislación se asignaba a los Consejos Locales y Distritales.<sup>456</sup>
11. Se reducen los topes a las aportaciones provenientes de simpatizantes y de personas físicas o morales. Así, los simpatizantes pueden aportar a un partido el equivalente al 10% del financiamiento público para actividades ordinarias; mientras que las que realice una persona física o moral tienen un tope anual de 0.05%. Lo anterior representa una disminución

<sup>452</sup> *Ibidem*.

<sup>453</sup> Becerra, Ricardo, et al, "La reforma electoral de 1996. Una descripción general", México, op. cit., pp. 106.

<sup>454</sup> Instituto Federal Electoral, "Régimen Financiero de los partidos políticos y financiamiento público aprobado para 1997", op. cit., p.

6.

<sup>455</sup> Instituto Federal Electoral, "Análisis del Sistema Electoral Mexicano, Informe de un Grupo de Expertos", op. cit., p. 42.

<sup>456</sup> *Ibidem*., p. 43.

- respecto "...del régimen anterior que establecía como límite el 1% para las personas físicas y el 5% para el caso de las personas morales...".<sup>457</sup>
12. Se acorta la duración de las campañas al señalarse su inicio tres días después de que se cierra el plazo de registro y no desde el primer día en que se abre.
  13. La barrera legal se eleva de un 1.5% a un 2%.
  14. Se determina que el momento de entrega de los fondos públicos para gastos de campaña sea con anterioridad a los mismos.<sup>458</sup>
  15. Se establece la posibilidad de deducir el ISR en las aportaciones en dinero de los simpatizantes, hasta por un 25%.
  16. Se prohíbe recibir aportaciones de personas no identificadas, con excepción de las obtenidas mediante colectas realizadas en mítines o en la vía pública. Se obliga a los partidos a expedir recibos foliados en los que consten los datos exactos de identificación del aportante.
  17. Se mejoran los instrumentos y procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de los recursos de los partidos.
  18. Se prohíbe a los partidos recibir financiamiento externo, así como solicitar créditos de la banca de desarrollo (banca del Estado) para la solventación de sus actividades.
  19. Las funciones de las Comisiones de Fiscalización y de Prerrogativas se hacen permanentes.
  20. Se establecen nuevas facultades para la Comisión de Fiscalización en dos vertientes: respecto de la revisión de los informes que presentan los partidos y en cuanto a su capacidad de investigar el origen y destino del dinero de los partidos, incluyendo la posibilidad de contratar auditorías externas.
  21. Se instauran sanciones para el caso de infracciones a las disposiciones relativas al financiamiento.
  22. Se responsabiliza a los partidos presentar dos tipos de informes financieros: uno sobre gastos ordinarios anuales y otro respecto de gastos de campaña.
  23. El plazo para la presentación de los informes se reduce de 90 a 60 días, así como el término para su revisión.
  24. En materia financiera, se adicionan otras obligaciones de los partidos:
    - a. Permitir la práctica de auditorías y verificaciones que ordene la Comisión de Fiscalización de Consejo General.
    - b. Entregar la información que se les solicite respecto a sus ingresos y egresos.
    - c. Utilizar las prerrogativas y aplicar el financiamiento público exclusivamente para el sostenimiento de sus actividades ordinarias, el pago de sus gastos de campaña y el cumplimiento de los fines que les fija la ley.
  25. Los topes a los gastos de campaña se hacen extensivos a las coaliciones electorales y sus candidatos.

---

<sup>457</sup> *Ibidem.*, p. 44.

<sup>458</sup> *Ibidem.*

26. En cuanto al financiamiento público indirecto, (régimen fiscal especial, franquicias postales y telegráficas), la reforma de 1996 no modificó ningún artículo, sin embargo la regulación del acceso a los medios de comunicación si experimentó diversas adiciones.<sup>459</sup>

Las experiencias desde 1996 han dejado una serie de lagunas legales e hipótesis normativas ambiguas. También se ha podido probar el modelo de financiamiento diseñado en aquél entonces y su innovación en algunos aspectos parece ineludible en un afán de lograr un sistema más especializado, que responda a las transformaciones políticas y sociales de nuestro sistema político.

Así por ejemplo, si bien se considera que las actividades por las que se otorga el financiamiento público resultan acertadas, la magnitud de los recursos que se conceden a los partidos y la proporción que guardan entre sí las actividades a las que se afecta dicho dinero público, no han demostrado ser los mejores.

#### 4.4 FINANCIAMIENTO PÚBLICO INDIRECTO

##### a) RÉGIMEN FISCAL

Una de las prerrogativas de la cual gozan los partidos políticos es el tratamiento fiscal especial, el cual se encuentra regulado en tres artículos (50, 51 y 52) del COFIPE.

En su artículo 50, el COFIPE señala que los partidos no están sujetos a varios impuestos y derechos, en el entendido de que, de acuerdo con el artículo 2 del Código Fiscal de la Federación, las contribuciones se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos, las que se definen de la siguiente manera:

I. Impuestos son las contribuciones establecidas en ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentran en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que sean distintas de las señaladas en las fracciones II, III y IV de este artículo.

IV. Derechos son las contribuciones establecidas en ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la nación, así como por recibir servicios que presta el estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del estado...".<sup>460</sup>

Así, los partidos son exentados del la obligación de pago de diversos impuestos y derechos a saber:

- a) Los relativos a rifas y sorteos.

<sup>459</sup> Diario Oficial de la Federación del 31 de octubre de 1996.

<sup>460</sup> Código Fiscal de la Federación, Artículo 2, Editorial SISTA, 2002.

- b) Los derivados de ferias, festivales y otros eventos que tengan por objeto allegarse recursos para el cumplimiento de sus fines.
- c) Impuesto sobre la renta, pero en cuanto a sus utilidades gravables provenientes de la enajenación de los inmuebles que hubiesen adquirido para el ejercicio de sus funciones específicas, así como los ingresos provenientes de donaciones en numerario o en especie.
- d) Los relativos a la venta de los impresos que editen para la difusión de sus principios programas, estatutos y en general para su propaganda, así como por el uso de equipos y medios audiovisuales en la misma.
- e) Respecto a los demás que establezcan las disposiciones legales aplicables.

No obstante, dichas exenciones no eximen a los partidos del cumplimiento de otras obligaciones fiscales. En el artículo 51 se dejan a salvo las disposiciones contributivas que establezcan los estados.

\*1. El supuesto a que se refiere el artículo anterior, (artículo 50) no se aplicará en los siguientes casos:

- A) en el de contribuciones, incluyendo tasas adicionales que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, adicionales que establezcan los estados sobre la propiedad, división, consolidación, traslación y mejora, así como los que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles; y
- B) de los impuestos y derechos que establezcan los estados o municipios por la prestación de los servicios públicos...”.

## **b) FRANQUICIAS POSTALES Y TELEGRÁFICAS**

Las franquicias, como otro de los beneficios partidistas, se encuentran contempladas en el Título Tercero, De las Prerrogativas, acceso a la radio y televisión y financiamiento de los partidos políticos, en el Capítulo Cuarto, denominado De las Franquicias Postales y Telegráficas del COFIPE.

De acuerdo con el artículo 53, los partidos disfrutan de franquicias postales y telegráficas dentro del territorio nacional, para el desarrollo de sus actividades.

El artículo 54 regula estas franquicias postales y establece que sólo pueden hacer uso de ellas los comités nacionales, regionales, estatales, distritales y municipales de cada partido y para ello, deben acreditar ante la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos y ante las Juntas locales y Distritales Ejecutivas, dos representantes autorizados por cada uno de sus comités, quienes deben facturar los envíos y firmar la documentación respectiva.

La misma Dirección Ejecutiva comunica a la autoridad competente, los nombres de los representantes autorizados y hace las gestiones necesarias para que se les tenga por acreditados.

Además, en la correspondencia de cada partido debe mencionarse de manera visible, su condición de remitente y debe tratarse de cartas con información ordinaria del partido, de su propaganda y de sus publicaciones periódicas, es decir, de *todo tipo* de epístolas, lo cual deja abierta la posibilidad de que los partidos utilicen las franquicias de manera desmedida.

"Esta prerrogativa resulta prácticamente ilimitada, porque pueden hacer uso de ella todos los órganos directivos de los partidos (comités nacionales, regionales, estatales, distritales y municipales) y no hay restricción del tipo de correspondencia que puede enviarse ni de los montos de los envíos. Esta circunstancia ha derivado en algunos casos en la utilización abusiva, y con frecuencia en una pesada carga financiera para el Servicio Postal Mexicano...el régimen de franquicia ascendió en el 2000 a 207.2 millones de pesos, de acuerdo con información proporcionada por el Servicio Postal Mexicano...".<sup>461</sup>

Otra regla para la utilización de dicha prerrogativa, consiste en que los comités regionales, estatales y distritales pueden remitir información a su comité nacional y a los comités afiliados de sus respectivas demarcaciones territoriales.

Finalmente, la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, gestiona ante la autoridad competente, la designación de las oficinas ante las cuales los partidos deben depositar su correspondencia.

El artículo 55 del mismo COFIPE, señala que las franquicias telegráficas sólo se ocupan en casos de apremio. Los textos de los mensajes deben ajustarse a las disposiciones de la materia pero además, bajo las siguientes condiciones:

- a) No pueden utilizarse para fines de propaganda, asuntos de interés personal, ni para envíos cuyos destinatarios se encuentren en la misma ciudad o zona urbana de giro.
- b) Sólo pueden hacer uso de franquicias telegráficas los comités nacionales, regionales, estatales y distritales.
- c) Los comités nacionales pueden usar las franquicias para comunicaciones a toda la república.
- d) Los comités regionales, estatales y distritales sólo pueden manejarlas para comunicarse con su comité nacional así como con los comités afiliados de sus respectivas demarcaciones.
- e) Deben usarse en sus respectivas demarcaciones, por dos representantes autorizados por cada uno de los comités.
- f) Los nombres y firmas de tales representantes autorizados, se registran ante la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos o las juntas locales y distritales ejecutivas, a fin de que estas los comuniquen a la autoridad competente.

---

<sup>461</sup> Peschard, Jacqueline, op. cit., p. 16.

### **c) RADIO Y TELEVISIÓN**

#### **Finalidad**

La prerrogativa de acceso a la radio y televisión se encuentra regulada en el Capítulo Primero, De las prerrogativas y acceso a la radio y televisión del mismo COFIPE. La finalidad de su otorgamiento se encuentra contenida en el artículo 42, que a la letra dice:

“1. Los partidos políticos, al ejercer sus prerrogativas en radio y televisión, deberán difundir sus principios ideológicos, programas de acción y plataformas electorales...”.

#### **Tiempos en radio y televisión a los que tienen derecho**

Dicha prerrogativa se otorga a nivel nacional y a nivel regional, de manera individual y conjunta de la siguiente forma:

- El tiempo que utilizan los partidos políticos corresponde a una parte del tiempo total en radio y televisión a la que tiene derecho el Estado.
- Del tiempo total que le corresponde al Estado en radio y televisión, a cada partido político se le otorgan 15 minutos mensuales en radio y 15 minutos mensuales en televisión.
- Cuando se trata de tiempos electorales, se deben destinar por lo menos la mitad de dicho tiempo (7.5 min. en radio y 7.5 min. en televisión) para la difusión del contenido de sus plataformas electorales.
- De manera conjunta, los partidos tienen derecho a participar en un programa especial que se transmite dos veces al mes en radio y televisión.
- Opcionalmente, puesto que sólo aplica en caso de que los partidos así lo soliciten, pueden transmitirse programas de cobertura regional, los cuales tienen como máximo de tiempo de transmisión 7.5 minutos, es decir, la mitad del tiempo asignado a cada partido para sus programas de cobertura nacional.

#### **Autoridades competentes**

La aplicación de la regulación relativa a dicha prerrogativa corresponde a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos y a la Comisión de Radiodifusión del IFE, la cual es presidida por el Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos. A su vez, cada partido político tiene derecho de contar con un representante con facultades de decisión sobre la elaboración de los programas de su partido. La Secretaría Ejecutiva del IFE también interviene en los procedimientos de acceso por parte de los partidos, a la prerrogativa de radio y televisión.

#### **Reglas para la utilización de los tiempos**

Los partidos políticos utilizan el tiempo del que gozan mensualmente para transmitir dos programas semanales, es decir, durante el mes transmiten de manera individual ocho programas de aproximadamente 1.88 minutos cada uno, lo que hace 3.76 minutos a la semana.

El orden de la presentación de los programas se establece conforme a la celebración de sorteos semestrales.

Previamente, cada partido debe presentar los guiones de dichos programas, los cuales deben cumplir con una mínima calidad.

Es la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos quien determina las fechas, los canales, las estaciones y los horarios de transmisiones.

La regulación de las prerrogativas de radio y televisión distingue entre las actividades permanentes de los partidos y las actividades o tiempos electorales. Los tiempos en radio y televisión tienen como finalidad difundir las candidaturas de los partidos.

Una ventaja de regular jurídicamente las prerrogativas de radio y televisión para las campañas electorales, consiste en la distinción que se instituye entre procesos electorales ordinarios y extraordinarios, así como entre votaciones para Presidente de la República, Diputados y Senadores.

Para la elección de Presidente se instaure un tiempo total de transmisión de 250 horas en radio y 200 horas en televisión, tiempo que debe repartirse entre todos los partidos políticos

Tratándose de elecciones para Diputados y Senadores, se reduce el tiempo de transmisión al 50% de lo previsto para elección de Presidente de la República, es decir, quedan 125 horas para utilización en radio y 100 horas para televisión, las cuales también deben repartirse entre todos los partidos políticos.

A través del IFE se adquieren 10, 000 promocionales en radio y 400 en televisión, con una duración de 20 segundos cada uno, los cuales se ponen a disposición de los partidos políticos y se distribuyen mensualmente.

Para el caso de elección presidencial, se establece un tope máximo de promocionales a los que cada partido político puede acceder, en ningún caso se puede gastar más del 20% de financiamiento público que les corresponda.

En el caso de elecciones para Diputados y Senadores, el costo total de los promocionales no puede exceder del 12% del financiamiento público al que tengan derecho.

Asimismo, del tiempo total de transmisión en radio y televisión al que tienen derecho los partidos, así como del porcentaje máximo que se puede destinar para la compra de promocionales, corresponde un 4% a cada uno de los partidos políticos sin representación en el Congreso de la Unión.

De acuerdo con los artículos 45, 46 y 47 del COFIPE, una vez que se reduce del total el 4% mencionado, tanto la transmisión como el número de promocionales se distribuyen entre los partidos con representación en el Congreso de la Unión de la siguiente forma: el 30% de manera igualitaria y el 70% de manera proporcional a su fuerza electoral.

### **Reglas aplicables para la utilización de prerrogativas en Radio y Televisión durante campañas electorales:**

#### **1. Tiempos de transmisión.**

Aún cuando en el artículo 47, párrafo cuarto del COFIPE no se hace la distinción entre los programas de radio y televisión para elecciones de Diputados y Senadores y sólo se habla de la elección para Presidente, se interpreta que les corresponde la mitad del tiempo estipulado para el caso de elección presidencial.

En dicho párrafo se señala que los programas de radio y televisión que toquen a cada partido, en el periodo de elección presidencial, deben tener una duración de 15 minutos. Sin embargo, si los partidos políticos formulan la petición, tales programas pueden transmitirse en 5, 7.5 y 10 minutos si los partidos lo solicitan pero atendiendo a la posibilidad técnica y horarios que se tengan disponibles.

#### **2. Tiempos para promocionales.**

Para que los partidos políticos puedan disfrutar de promocionales en radio y televisión, deben utilizar los catálogos que contienen los horarios disponibles en las estaciones de radio y en los canales de televisión, así como las tarifas correspondientes, pero de acuerdo con el artículo 48 del COFIPE, su asignación corresponde al IFE.

"1. Es derecho exclusivo de los partidos políticos contratar tiempos en radio y televisión para difundir mensajes orientados a la obtención del voto durante las campañas electorales.

13. En ningún caso, se permitirá la contratación de propaganda en radio y televisión a favor o en contra de algún partido político o candidatos por parte de terceros...".

Ahora bien, la Secretaría Ejecutiva del IFE, se encarga de solicitar a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, su intervención para que los concesionarios o permisionarios de radio y televisión, tanto a nivel nacional como estatal, proporcionen el catálogo con horarios y tarifas correspondientes, para que sean contratados por los partidos políticos.

Los promocionales que compran los partidos, deben utilizarse en dos periodos:

1. Del 1 de febrero al 31 de marzo del año de la elección, y
2. Del 1 de abril hasta tres días antes de la elección.

Por tal razón, las fechas de entrega de los catálogos a los partidos políticos también cambian.

A efecto de que se comprendan dichos promocionales, la Dirección Ejecutiva de Prerogativas y Partidos Políticos, pone a disposición de los partidos el primer catálogo, en la primera sesión del Consejo General del mes de noviembre del año anterior al de la elección y el segundo catálogo se les debe entregar en la sesión que celebra el Consejo General del IFE en el mes de enero.

Si bien la fecha de entrega de los catálogos no varía, las fechas para que los partidos comuniquen por escrito a la Dirección Ejecutiva de Prerogativas y Partidos Políticos los horarios, estaciones y canales en los que tengan interés de contratar tiempos sí cambian en razón del tipo de elección.

Si se trata de elección presidencial, los partidos deben comunicar sus preferencias, respecto del primer catálogo, a más tardar el 15 de diciembre del año anterior al de la elección y respecto de elecciones para Diputados y Senadores, las preferencias deben hacerse saber a más a tardar el 31 de enero del año de la elección.

En cuanto al segundo catálogo, de la elección presidencial, los partidos políticos deben avisar por escrito a la Dirección Ejecutiva de Prerogativas y Partidos Políticos, los canales, estaciones y horarios en los que tengan interés de contratar tiempos a más tardar el 28 de febrero del año de la elección y para el caso de elección para Diputados y Senadores a más tardar el 15 de marzo.

El COFIPE, prevé el procedimiento a seguir en el supuesto de que varios partidos estén interesados en contratar tiempos en un mismo canal o estación, o en el caso de que sólo un partido manifieste su interés por contratar tiempo en un canal o estación.

Si dos o más partidos políticos manifiestan interés de contratar tiempos en un mismo canal o estación, el tiempo total disponible para ese efecto, se divide entre el número de partidos interesados y el resultado de la división corresponderá al tiempo que cada partido puede contratar.

En la hipótesis de que un sólo partido manifieste su deseo por comprar tiempo en un canal o estación, puede hacerlo hasta por el límite que los concesionarios o permisionarios hayan dado a conocer como disponible.

Finalmente, el reparto y asignación de los canales, estaciones y tiempos entre todos los partidos políticos, tiene también fechas límites. Para el caso del primer catálogo y, tratándose de elección presidencial, dicho proceso debe finalizar a más tardar el 15 de enero del año de la elección; mientras que para elecciones de Diputados y Senadores el 28 de febrero del año de la elección.

En cuanto al segundo catálogo, la distribución de los espacios y estaciones para elección presidencial o para Diputados o Senadores, debe concluir el 15 de abril del mismo año.

Cerrado el período, el Instituto, a través de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, da a conocer a los partidos y a los permisionarios o concesionarios, los tiempos, los canales y las estaciones correspondientes a cada uno, para que se proceda a las contrataciones.

#### **d) OTRAS DISPOSICIONES**

El IFE, a través del Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos, debe reunirse antes del 15 de diciembre del año anterior al de la elección, con la Comisión de Radiodifusión y la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión, para sugerir los lineamientos generales aplicables en los noticieros, respecto de la información de las campañas de los partidos políticos. Dicha Comisión realiza monitoreos muestrales de los tiempos de transmisión sobre las campañas de los partidos en los noticieros y el resultado lo presenta al Consejo General.

#### **e) MEDIOS IMPRESOS**

El artículo 48, párrafo catorce, menciona que la Secretaría Ejecutiva del Instituto, por conducto de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, solicita a los medios impresos sus tarifas y las pone a disposición de los partidos políticos en las fechas previstas para la entrega de los de radio y televisión.

### **4.5 FINANCIAMIENTO PÚBLICO DIRECTO**

El dinero que se otorga a los partidos políticos es motivo de la desconfianza que la ciudadanía muestra hoy en día, no sólo en México, sino en los países democráticos en general.

El problema no se constriñe al financiamiento en sí, sino a la falta de capacidad de los partidos políticos para adecuarse a una sociedad cambiante y compleja.

En el tema inciden una serie de variables, cuya problemática encuentra su fuente en los fenómenos sociales. Los partidos contemporáneos deben influir en la complicada política de masas; viven el fenómeno del fin de las ideologías y, las cada vez menos presentes, clases sociales.

El dilema que experimentan es de tipo estructural, se trata de una etapa de adaptación democrática, ya que como organizaciones, su principal problema es la masificación política.

A lo anterior, se agrega que cada sistema político se erige sobre sus propios tiempos y circunstancias. En el caso de México, la aparición y regulación subsiguiente de los partidos correspondió a situaciones políticas concretas que requirieron transformaciones.

Con la reforma de 1996 se buscó paliar las preocupaciones relativas a:

1. La debilidad institucional de los partidos políticos para contribuir a una rápida construcción del sistema de partidos.
2. El traslado ilegal de recursos públicos a dichos entes.
3. La competitividad, sobre todo financiera, para que la situación fuera equitativa.
4. La dependencia de las organizaciones políticas de grupos corporativos.

No obstante, los años demuestran que los partidos necesitan madurar como instituciones. En términos reales, ha sido relativamente corto el plazo en el que han coexistido como entidades que logren la plena democratización del país, puesto que aún no se normalizan las reglas aplicables.

Además, la materia financiera de los partidos no se ha estandarizado a nivel mundial y se encuentra aún alejado un abarcamiento jurídico total del tema, dado que implica un fenómeno complejo del mundo contemporáneo: los partidos políticos insertos en la democracia.

Los partidos en México, pueden allegarse de recursos económicos a través del financiamiento privado y del público, el cual a su vez contiene una modalidad directa y otra indirecta.

Tales formas de financiamiento se encuentran reguladas por el artículo 41 constitucional, así como por los artículos 49, 49-A y 49-B del COFIPE, dentro del Libro Segundo, Título Tercero, Capítulo Segundo, Del Financiamiento de los partidos políticos.

Al respecto Andrade Sánchez manifiesta, que el sistema de financiamiento no puede ser tajantemente dividido entre el público y el privado. El planteamiento radica en la interpretación del artículo 49, párrafo I, inciso a), del COFIPE que a la letra dice:

"1.El régimen de financiamiento de los partidos políticos tendrá las siguientes modalidades:

- a) Financiamiento público, que prevalecerá sobre los otros tipos de financiamiento..."

De acuerdo con esto, surge la duda acerca de lo que implica la expresión otros tipos de financiamiento. Al respecto, Andrade Sánchez se pregunta si hay algún tipo de financiamiento distinto al público y al privado o si todo lo que no es público debe considerarse privado.

Según este autor, hay que atender no sólo al texto íntegro de dicho artículo, sino además al antecedente de otras legislaciones; por lo que considera que existen tres fuentes de financiamiento en el sistema mexicano:

"...por una parte, está el financiamiento público...por otro lado, el financiamiento privado que se entiende como el que proviene de simpatizantes externos al partido, que aportan recursos para el mismo. Pero hay una tercera forma de financiamiento que, en rigor, no es ni público ni privado...esta

tercera forma de obtención de recursos por parte de un partido podría denominarse autofinanciamiento, ya que su fuente es la actividad misma del partido y de sus miembros...".<sup>462</sup>

De acuerdo con esto, el financiamiento por militancia, el autofinanciamiento y el de por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos, supone fuentes internas del propio partido, porque no tiene un origen externo al mismo, que condicione las decisiones de éste, sino que son sus propios miembros los que aportan los recursos.

El financiamiento privado, es el que "...proviene de los simpatizantes que son personas no pertenecientes al partido, lo cual justifica el interés del legislador en limitar su participación económica para evitar el condicionamiento de las decisiones del partido...".<sup>463</sup>

En virtud de lo anterior, es adecuado el planteamiento de Andrade Sánchez, pues de hecho, cuando se analizan las clases de financiamiento por lo teóricos, estas salvedades no llegan a precisarse.

En este orden de ideas, el fundamento legal del financiamiento público directo de los partidos políticos, se encuentra contenido en el artículo 49, fracciones I y VII del COFIPE:

"...1. El régimen de financiamiento de los partidos políticos tendrá las siguientes modalidades:

- a) Financiamiento público, que prevalecerá sobre los otros tipos de financiamiento....

7. Los partidos políticos tendrán derecho al financiamiento público de sus actividades, independientemente de las demás prerrogativas otorgadas en este Código...".

#### **4.5.1 ACTIVIDADES FINANCIADAS**

El financiamiento estatal se instituye para el sostenimiento de las siguientes actividades:

- a) Ordinarias.
- b) De campaña.
- c) Específicas.

#### **4.5.2 REGLAS PARA SU CÁLCULO POR TIPO DE ACTIVIDAD**

##### **a) ACTIVIDADES ORDINARIAS**

Las reglas para determinar el monto asignable a cada partido político son las siguientes:

---

<sup>462</sup> Andrade Sánchez, Eduardo, "La reforma política de 1996 en México", op. cit., p. 114.

<sup>463</sup> Ibidem., p. 115.

### **Cálculo**

El Consejo General del IFE, con base en información que le presenta el Consejero Presidente, establece anualmente los costos mínimos de una campaña para Diputado, para Senador y para Presidente de la República. Para determinar dichos precios, se toman en cuenta los montos aprobados para el año inmediato anterior, con la actualización que se hace aplicando el Índice Nacional de Precios al Consumidor. También se toman en cuenta otros factores que el Consejo fija, en este caso, la duración de las campañas.

Una vez que se fija el costo mínimo de una campaña (CMC) para Diputado, se multiplica por el total de Diputados a elegir (500) y por el número de partidos políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión.

La operación se realiza de la misma manera que para el caso de Senadores, pero el CMC se multiplica también, por el total de Senadores a elegir (128) y por el número de partidos políticos con representación en la Cámaras.

Para el caso de Presidente de la República, el CMC calculado para un Diputado, se multiplica por el total de Diputados a elegir por el principio de mayoría relativa, lo anterior, se divide entre los días que dura su campaña y el resultado se multiplica por los días que dura la campaña electoral para Presidente.

Las cifras obtenidas se suman y el producto constituye el financiamiento público anual de los partidos, por concepto de actividades ordinarias.

### **Distribución**

La suma total señalada se reparte de la siguiente manera:

- El 30% de la cantidad total, se entrega de manera igualitaria a los partidos políticos con representación en el Congreso de la Unión.
- El 70% se distribuye de acuerdo con el porcentaje de votación nacional emitida, que hubiese obtenido cada partido con representación en el Congreso en la elección de Diputados inmediata anterior.

### **Plazos de entrega**

La cantidad que se asigna a cada partido político, se entrega en mensualidades, conforme a un calendario presupuestal que aprueba el IFE anualmente.

### **b) FINANCIAMIENTO FIJO PARA INVESTIGACIÓN**

El artículo 49 del COFIPE señala que cada partido debe destinar un 2% para el desarrollo de sus fundaciones o institutos de investigación, del total de financiamiento público anual que le entrega el IFE.

### **c) GASTOS DE CAMPAÑA**

El artículo 49, párrafo I, inciso b) del COFIPE, regula el otorgamiento de financiamiento público directo para gastos electorales de los partidos políticos. La cantidad destinada a dicho concepto, es el equivalente a la cifra fijada para el sostenimiento de las actividades ordinarias. Así, el párrafo II, establece que el monto para gastos de campaña se asigna a los partidos en forma adicional al resto de las prerrogativas.

### **d) ACTIVIDADES ESPECÍFICAS**

El artículo 49, inciso c), determina las actividades específicas que llevan a cabo los partidos y las cuales son financiadas por el erario público:

1. Educación política.
2. Capacitación política.
3. Investigación socioeconómica y política.
4. Tareas editoriales de los mismos.

El desempeño de dichas labores debe apegarse a un reglamento que expide el Consejo General del IFE.

Se ha ido reconociendo la importancia de otorgar dinero para estas actividades, así por ejemplo, Jacqueline Peschard señala que hasta finales de los 90, sólo en 13 de las 31 leyes electorales de los estados de la Federación, se contemplaba este financiamiento y hace hincapié en la variación de los porcentajes de reembolso.<sup>464</sup>

### **Reglas para otorgar su financiamiento**

El desempeño de tales actividades puede solventarse hasta por un 75% de los gastos totales comprobados por los partidos (respecto del año inmediato anterior), es decir, se les financia retroactivamente.

Una vez determinadas las cantidades, se entregan a los partidos en ministraciones. Sin embargo, cabe hacer notar que el artículo que regula dicha actividad señala expresamente la manera en que se proporcionan los porcentajes financiables, aún cuando se menciona que debe ser de acuerdo con un calendario presupuestal que se apruebe anualmente.

Así, haciendo un balance de lo anterior, se advierten las siguientes consideraciones:

Hoy en día el sistema de prerrogativas partidistas en México, establece el otorgamiento de la misma cantidad de dinero para actividades ordinarias y electorales, lo cual es inequitativo, injusto y

---

<sup>464</sup> Peschard, Jacqueline, "El financiamiento por actividades específicas en México, significado y perspectivas", en Orozco Henríquez, Jesús (comp.). "Administración y financiamiento de las elecciones en el umbral del siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral II", IJ-UNAM, Serie Doctrina Jurídica, Núm. 13, México, 1999, pp. 643-656.

desproporcional. Además, en el caso del financiamiento electoral, la ley no distingue entre elecciones presidenciales e intermedias, lo cual resulta inexacto e ilógico.

La distribución para ambos casos, se lleva a cabo atendiendo a un 30% de igualdad y un 70% de proporcionalidad electoral; dicha fórmula debe ajustarse, toda vez que, en términos prácticos, ocasiona que partidos con menos fuerza electoral reciban, proporcionalmente, más dinero del que debieran.

Si bien la reforma de 1996 cumplió con su objetivo que era generar equidad en la competencia, al grado de ser establecido como principio a nivel constitucional, aún faltan acciones por concretar.

Respecto de las actividades ordinarias, el dinero se entrega con anterioridad a las elecciones y en mensualidades, durante todo un año. Cabe la posibilidad de que el tiempo y la forma de entrega del dinero público a los partidos se reforme, de manera que pudiera darse con posterioridad o bien, mediante una fórmula mixta, que combine cierta cantidad ex ante y otra con ex post.

Las actividades específicas, resultan importantes por los conceptos que se financian, de ahí que deba vislumbrarse la posibilidad de mejorar el procedimiento legal para su acreditamiento, a efecto de lograr certeza y control de los gastos que se reintegran.

El financiamiento fijo para investigación debe elevarse, si en realidad se busca que los partidos cumplan con sus funciones expresadas constitucionalmente.

La fórmula para el cálculo de financiamiento y su distribución depende de varios elementos, éstos deben permitir fijar los costos sobre variables constantes y datos que no eleven drásticamente las cifras a asignar. En este orden de ideas, deben reformarse la duración de las campañas electorales, toda vez que son largas y costosas.

El dilema de los partidos ante la sociedad, se basa en el monto de financiamiento asignable, de manera que debe buscarse el establecimiento de reglas claras y precisas, que nivelen el aumento anual del cálculo de dicha prerrogativa.

#### **4.6 FINANCIAMIENTO PARA NUEVOS PARTIDOS POLÍTICOS**

El financiamiento público directo también es disfrutado por los nuevos partidos políticos, aquéllos que obtienen su registro después de celebrada la última elección.

#### 4.6.1 REGLAS PARA OTORGAR FINANCIAMIENTO A LOS NUEVOS PARTIDOS POLÍTICOS

##### a) ACTIVIDADES ORDINARIAS

A cada nuevo partido, se le otorga el 2% del monto total del financiamiento público directo, que se determina a los partidos políticos con representación en el Congreso de la Unión para sus actividades ordinarias. Sin embargo, la cantidad de dinero que reciben por dicho concepto, se entrega en proporción a la anualidad que corresponda a partir de la fecha en que surta efectos el registro, tomando en cuenta el calendario presupuestal aprobado para el año.

##### b) GASTOS DE CAMPAÑA

Las nuevas organizaciones partidistas, tienen derecho además a disfrutar de otro 2% del monto total del financiamiento público directo, que se determina para los partidos políticos con representación en el Congreso para gastos de campaña, por supuesto, sólo para el año de la elección.

##### c) ACTIVIDADES ESPECÍFICAS

El artículo 49, párrafo octavo, inciso b) del COFIPE, menciona que a los incipientes partidos se les otorga financiamiento público para actividades específicas, sin señalar el monto; por lo que debe entenderse que se asigna, al igual que los partidos políticos ya registrados con anterioridad, hasta un 75% de los gastos totales realizados.

#### 4.7 FINANCIAMIENTO PRIVADO

El fundamento legal de la subvención privada a los partidos, se contiene en el artículo 49, fracción I, incisos b, c, d y e del COFIPE, en el cual se señalan los rubros que la integran:

\*...1. El régimen de financiamiento de los partidos políticos tendrá las siguientes modalidades:

- a) ...
- b) financiamiento de militancia;
- c) financiamiento de simpatizantes;
- d) autofinanciamiento; y
- e) financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos...".

El desglose de cada fuente de financiamiento privado se encuentra contenido en el artículo 49, fracción XI, incisos a), b), c) y d) del COFIPE.

##### a) POR MILITANCIA

El financiamiento por militancia, se regula expresamente por el artículo 49, fracción XI, inciso a) del Código, el cual menciona que dicha modalidad se integra como a continuación se indica:

- Cuotas obligatorias ordinarias de sus afiliados.

- Cuotas obligatorias extraordinarias de sus afiliados.
- Aportaciones de sus organizaciones sociales.
- Cuotas voluntarias y personales que los candidatos aportan exclusivamente para sus campañas.

Tales rubros, se entienden tanto para las actividades ordinarias permanentes, como para los gastos de campaña de los partidos.

### **Reglas para su control**

El mismo artículo, inciso a) señala en sus fracciones I, II y III, las reglas para controlar el ingreso proveniente de tales rubros en el siguiente tenor:

Los partidos determinan los montos mínimos y máximos, así como la periodicidad del pago de las cuotas ordinarias y extraordinarias de sus afiliados y de las aportaciones de sus organizaciones.

Las cuotas voluntarias y personales que los candidatos aportan, para sus campañas, tienen como límite, el establecido por el órgano interno responsable del manejo del financiamiento de cada partido. Este a su vez, debe expedir recibos por concepto de aportaciones recibidas y conservar una copia para acreditar los montos ante el IFE, lo cual contribuye a transparentar las finanzas internas.

No obstante, esta fuente de financiamiento, en términos cuantitativos, es poco significativa para los partidos mexicanos.

### **b) DE SIMPATIZANTES**

Este tipo de financiamiento se integra con las contribuciones y los donativos, en dinero o en especie, hechas a los partidos políticos, en forma libre y voluntaria, por personas físicas o morales mexicanas con residencia en el país, que no estén comprendidas en el numeral 2 del mismo artículo 49.

La ley electoral prohíbe a los Poderes de la Unión y de los estados, a los ayuntamientos y a cualquier dependencia o entidad de las administraciones públicas federales, estatales y municipales, así como a los partidos de otros países, personas físicas o morales extranjeras, organismos internacionales, ministros de culto, o cualquier agrupación religiosa, personas que vivan o trabajen en el extranjero y empresas mexicanas de carácter mercantil, realizar donativos a los partidos en dinero o especie.

### **Reglas de operación**

Al igual que las cuotas provenientes de la militancia, las participaciones económicas de simpatizantes deben sujetarse a ciertas pautas:

Cada partido político puede recibir al año, aportaciones de simpatizantes hasta por una cantidad equivalente al 10% del total del financiamiento público para actividades ordinarias de todos los partidos políticos.

En cuanto a las aportaciones en dinero, debe expedir recibos foliados en los que consten los datos de identificación del aportante, salvo que se obtengan de colectas realizadas en mítines o en la vía pública y que no impliquen venta de bienes o artículos promocionales. En el caso de colectas, sólo debe reportarse el monto obtenido en el informe correspondiente.

Las aportaciones en especie, por su parte, deben constar en un contrato celebrado conforme a las leyes aplicables.

Las participaciones en dinero que realiza una persona física o moral, tienen un límite anual equivalente al 0.05% del monto total de financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes otorgado a los partidos políticos y pueden realizarse en parcialidades y en cualquier tiempo, pero el monto aportado durante el año, no puede rebasar los límites mencionados.

Las donaciones de bienes muebles o inmuebles deben destinarse al cumplimiento del objeto del partido político que haya sido beneficiado.

Este financiamiento resulta trascendental para los partidos, toda vez que define en que grado pueden recibir beneficios económicos de sus simpatizantes. Evidentemente, el 10% como máximo permisible para los partidos, resulta reducido en términos numéricos. Por lo cual, dicha norma debe reformarse, en la medida en que el sistema de partidos se vaya estabilizando y fortaleciendo.

Adicionalmente, cabe mencionar, que el porcentaje máximo de 10%, aplica exclusivamente para financiamiento en dinero y no en especie, lo cual se presta a un financiamiento privado mayor al permitido para cada uno de los partidos.

Resulta destacable también, el que la legislación permita la no expedición de recibos por parte de los partidos cuando el dinero provenga de colectas.

### **c) AUTOFINANCIAMIENTO**

Está constituido por los ingresos que los partidos obtienen de sus actividades promocionales, como conferencias, espectáculos, juegos y sorteos, eventos culturales, ventas editoriales, bienes y propaganda utilitaria, así como cualquier otra similar que realicen para allegarse fondos.

El órgano interno responsable del financiamiento de cada partido político, debe reportar dichas captaciones en los informes respectivos.

#### **d) POR RENDIMIENTOS FINANCIEROS**

Esta especie de financiamiento se encuentra prevista en el artículo 49, numeral 7, incisos c) y d) del COFIPE. De acuerdo con dicho precepto, los partidos políticos pueden crear fondos o fideicomisos con su patrimonio o con las aportaciones que reciban, sujetándose a algunas reglas. Sin embargo, la fracción I, del inciso d) del artículo señalado, carece de una clara redacción, como a continuación se observa:

"I. A las aportaciones que se realicen, a través de esta modalidad, les serán aplicables las disposiciones contenidas en los párrafos 2 y 3, y en la fracción III del inciso b) de este párrafo y demás disposiciones aplicables a este Código y las leyes correspondientes, atendiendo al tipo de operación realizada;"

Además, los fondos y fideicomisos que se constituyan, se deben utilizar a través de operaciones bancarias y financieras que el órgano responsable del financiamiento de cada partido político considere conveniente. Por otro lado, los partidos no pueden adquirir acciones bursátiles.

El Código también señala que los rendimientos financieros obtenidos a través de esta modalidad deben destinarse al cumplimiento de los objetivos del partido político.

### **4.8 FISCALIZACIÓN Y CONTROL DE INGRESOS Y GASTOS DE LOS PARTIDOS**

Una parte fundamental del modelo de financiamiento de partidos políticos, se encuentra constituida por el control y la fiscalización de sus recursos. El perfeccionamiento de dichos mecanismos se ubican en la discusión actual sobre los montos de financiamiento.

En México existen diversos dispositivos para controlar y revisar las finanzas partidistas, desde un punto de vista preventivo y vigilante.

Dichos mecanismos consisten en el establecimiento de ciertas restricciones legales e institucionales. Desde el ámbito legal, se instauran límites a las aportaciones que se hacen en favor de los partidos políticos, se regulan prohibiciones en las aportaciones provenientes de ciertos sujetos; así como topes a las cantidades de los gastos partidistas. Por otro lado, desde el ámbito fiscalizador, se impone a los partidos la obligación de presentar informes anuales y de campañas, los cuales son revisados y dictaminados por una Comisión especializada del IFE, conformada especialmente para tal fin.

Aunado a lo anterior, se implantan sanciones administrativas y penales, en contra de los actos partidistas y de sus integrantes y se cuenta con un sistema de impugnación a nivel judicial.

Desde el punto de vista institucional, José Woldenberg afirma que "...la fiscalización de los partidos está a cargo del IFE; las violaciones al Código Penal en materia electoral son perseguidas por la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales; la SECODAM (hoy Secretaría de la Función Pública) fiscaliza a las dependencias del gobierno federal, a las paraestatales y a los organismos descentralizados del Poder Ejecutivo Federal; la Auditoría Superior de la Federación, órgano adscrito a la Cámara de Diputados, audita y revisa el conjunto de informes de la cuenta pública federal y su buen ejercicio, y la Procuraduría General de la República está a cargo de las investigaciones de los presuntos ilícitos de orden federal..."<sup>465</sup>

No obstante lo anterior, la problemática en México, respecto del sistema de fiscalización es que debe ser más específico. En realidad no se ha llegado al grado de satisfacer a cabalidad los objetivos fundamentales del sistema de fiscalización democrático. Se debe tener claro qué se busca como país al llevar a cabo la fiscalización de los recursos de los partidos mexicanos.

En términos genéricos y de derecho comparado, las constantes giran en torno de la búsqueda por conocer el origen y el gasto de los recursos, es decir, hacerlos visibles y transparentes; además de velar por la legalidad y en el caso de su quebrantamiento, la imposición de sanciones.

"Se trata nada más y nada menos, de dar certeza a la sociedad de que los procedimientos que utilizan los partidos políticos para obtener el voto se apegan a la ley. Pero en segundo término, fiscalizar a los partidos políticos también tiene que ver con la responsabilidad de demostrar 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..."<sup>466</sup>

Las expectativas aún son varias, en primer lugar, ha quedado de manifiesto la necesidad de fortalecer, desde el punto de vista jurídico, las facultades y atribuciones del IFE en materia de fiscalización, básicamente como ha quedado expuesto con el caso de los Amigos de Fox. Durante los últimos tres años se ha experimentado una clara reticencia por reconocer la naturaleza esencial del Instituto como máxima autoridad electoral. En realidad se ha observado la manera en que tan importante institución ha visto cuestionada su capacidad de actuación.

Asimismo, con los experiencias vividas no cabe duda de que el control y fiscalización del financiamiento privado de los partidos, es el más difícil de llevar a cabo, pero lo es aún más cuando no se cuentan con normas jurídicas que faciliten la obtención de la información necesaria. Evidentemente la autoridad electoral debe ser respetada en sus atribuciones de fiscalización, de tal manera que desde el punto de vista legal no quepa la menor duda.

---

<sup>465</sup> Woldenberg, José, "El Financiamiento a la Política", en Hernández, María del Pilar, "Partidos Políticos: democracia interna y financiamiento de precampañas", op. cit., pp. 303-314.

<sup>466</sup> Sánchez Gutiérrez, Arturo, "La fiscalización de los recursos de los partidos políticos la experiencia mexicana en 1997." en Orozco Henríquez, Jesús (comp.), "Administración y financiamiento de las elecciones en el umbral del siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral II, op. cit., pp. 705-724.

Es por ello que varias autoridades electorales se han pronunciado por que el Poder Legislativo amplíe o especifique algunas atribuciones de la autoridad electoral.

"Por ejemplo, para que la Comisión de Fiscalización del IFE pueda requerir a cualquier empresa de carácter mercantil o persona física con actividades empresariales información relativa a su facturación con los partidos políticos. Que la ley faculte a la Comisión de Fiscalización para solicitar a la Secretaría de Hacienda la información con que cuente de la facturación de empresas a los partidos e, incluso para que la propia Secretaría realice auditoría a las empresas a petición de la autoridad electoral; que la Comisión de Fiscalización pueda solicitar a la CNBV información referente a las operaciones bancarias y financieras de los partidos..."<sup>467</sup>

Asimismo, un problema trascendente se refiere a los límites que otras leyes imponen a las autoridades electorales, tales como el secreto bancario o el secreto fiscal que protegen a los particulares. En consideración de lo anterior, se estima injustificable que dicha protección se extienda a entidades como los partidos, puesto que se ha impedido transparentar en mayor grado sus ingresos y egresos.<sup>468</sup>

En virtud de lo anterior, el 23 de octubre de 2003, los hoy ex consejeros del IFE, José Woldenberg, Jacqueline Peschard, Alonso Lujambio, Mauricio Merino, Jesús Cantú, Virgilio Rivera, Gastón Luken y José Barragán presentaron diversas propuestas de reforma en materia electoral, para fortalecer las facultades de la autoridad electoral a saber:

1. Eliminación del secreto bancario, fiduciario y fiscal para efectos de fiscalización de los recursos de partidos y agrupaciones.
2. Otorgamiento de facultades de investigación y apremio a empresas y personas físicas en el desahogo de quejas administrativas en materia electoral.
3. Inclusión del criterio de coordinación obligatoria entre el IFE y las autoridades electorales de las entidades federativas para efectos de fiscalización.

Otro reto que queda por cumplir, se refiere a la transparencia de los ingresos y gastos. La información partidista aún no se hace lo suficientemente pública. La información fiscalizada no es clara y precisa, aún cuando el IFE debe hacer públicas sus resoluciones respecto de la revisión de los informes partidistas, la ciudadanía se tiene acceso a los nombres de los simpatizantes de los partidos.

De dicha situación se tuvo conocimiento desde la reforma de 1996, según consta en el Informe de un Grupo de Expertos: "Si bien todos estos informes de los partidos son públicos ya que pueden ser consultados por la ciudadanía, los mismos empero no son difundidos masivamente por el organismo

---

<sup>467</sup> Idem.

<sup>468</sup> Peschard, Jacqueline, "¿Alternancia y sistema de partidos?", op. cit., p. 17.

electoral. De ahí que siguiendo experiencias comparadas muy positivas (la de Alemania entre otras) valdría la pena considerar la conveniencia de darle a estos informes amplia publicidad en aras de lograr la mayor transparencia posible...”.<sup>469</sup>

#### **4.8.1 LÍMITES A SUS APORTACIONES**

Este otro mecanismo de control limita a los simpatizantes de un partido a realizar aportaciones no mayores a los porcentajes permitidos, dependiendo si se trata de una persona física o moral. Dichos porcentajes son regulados específicamente en el artículo 49, numeral 11 inciso b), del mismo COFIPE.

Además, el artículo 49, numeral 4 señala que “...las aportaciones en dinero que los simpatizantes realicen a los partidos políticos, serán deducibles del ISR, hasta en un monto de 25%...”, sin embargo, destaca la falta de un sistema fiscal eficaz, que permita controlar los manejos de los contribuyentes.

El tema relativo al financiamiento privado de los partidos es un problema de índole fiscal y mientras no se cuente con un eficiente sistema de recaudación y control, tal problemática seguirá existiendo.

#### **4.8.2 PROHIBICIONES EN SUS CONTRIBUCIONES**

El establecimiento de prohibiciones para los contribuyentes específicamente, responde a características de un modelo de fiscalización estandarizado a nivel comparado, pero también a circunstancias específicas del pasado reciente a raíz de la existencia de un partido hegemónico.

En este sentido, el COFIPE prohíbe realizar aportaciones, en dinero o en especie, por sí o por interpósita persona y bajo ninguna circunstancia a:

1. Los Poderes de la Unión, de los estados de la República y de los Ayuntamientos salvo los establecidos en la ley.
2. Dependencias, entidades u organismos de la Administración Pública Federal, estatal o municipal, central o paraestatal y del D. F.
3. Partidos, personas físicas o morales extranjeras.
4. Organismos internacionales de cualquier naturaleza.
5. Ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión o secta.
6. Personas que trabajen o vivan en el extranjero.
7. Empresas mexicanas de carácter mercantil.

También se prohíbe a los partidos, solicitar créditos provenientes de la banca de desarrollo para el financiamiento de sus actividades y tampoco pueden recibir aportaciones de personas no

---

<sup>469</sup> Instituto Federal Electoral, “Análisis del Sistema Electoral Mexicano, Informe de un Grupo de Expertos”, op. cit., p. 46

identificadas, con excepción de las obtenidas mediante colectas realizadas en mítines o en la vía pública.

#### **4.8.3 TOPES DE GASTOS, ARTÍCULO 182-A DEL COFIPE**

Los egresos de los partidos son restringidos y controlados por la autoridad electoral y aplican de manera directa a las erogaciones realizadas con motivo de las elecciones, de acuerdo con el artículo 182-A del COFIPE:

“Los gastos que realicen los partidos políticos, las coaliciones y sus candidatos, en la propaganda electoral y las actividades de campaña, no podrán rebasar los topes que para cada elección acuerde el Consejo General.”

De acuerdo con el artículo referido, numeral 3, por propaganda electoral se entiende el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la campaña electoral producen y difunden los partidos políticos con el propósito de presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas. Mientras que son actos de campaña, las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquellos en que los candidatos o voceros de los partidos políticos se dirigen al electorado para promover sus candidaturas.

Los topes aplican a los gastos que se hacen en las campañas electorales y excluyen a los que realicen los partidos para su operación ordinaria y para el sostenimiento de sus órganos directivos y de organizaciones.

El artículo 182-A del COFIPE, establece los gastos sujetos a control:

1. De propaganda
2. Operativos de la campaña
3. De propaganda en prensa, radio y televisión.

##### **a) GASTOS DE PROPAGANDA**

Se refiere a las erogaciones invertidas en pintas de bardas, mantas, impresiones de volantes, pancartas, equipos de sonido, eventos políticos realizados en lugares alquilados, propaganda utilitaria y otros similares.

##### **b) GASTOS OPERATIVOS DE LA CAMPAÑA**

Comprenden los sueldos y salarios del personal eventual, arrendamiento de bienes muebles e inmuebles, gastos de transporte de material y personal, viáticos y otros similares.

##### **c) GASTOS DE PROPAGANDA EN PRENSA, RADIO Y TELEVISIÓN**

Implican los pagos realizados a cualquiera de dichos medios de comunicación, por concepto de mensajes, anuncios publicitarios y similares, tendientes a la obtención del voto.

### Reglas de cálculo

La normatividad distingue entre campañas para Presidente de la República, Diputados y Senadores.

1. Presidente: El Consejo General determina los topes a más tardar el día último de noviembre del año anterior al de la elección, conforme a las siguientes reglas:
  - a. El tope máximo de gastos de campaña es la cantidad que resulta de multiplicar por 2.5, el costo mínimo para la campaña de Diputado, actualizado al mes inmediato anterior, por 300 distritos, dividida entre los días que dura la campaña para Diputados y multiplicándola por los días que dura la campaña para Presidente.
2. Diputados y Senadores: Se deben determinar los límites a más tardar el día último de enero del año de la elección, conforme a las siguientes bases:
  - a. Para la elección de Diputados por el principio de mayoría relativa, el tope de gasto que deben respetar los partidos, corresponde a la cantidad que resulta de multiplicar 2.5 por el costo mínimo de la campaña para Diputados que se fije para efectos del financiamiento público, actualizado al mes inmediato anterior.
  - b. Para cada fórmula en la elección de Senadores por el principio de mayoría relativa, el tope máximo para gastos de campaña, es la cantidad que resulta de multiplicar el costo mínimo de la campaña para Senadores, actualizado al mes inmediato anterior, por 2.5 y por el número de distritos que comprenda la entidad de que se trate. En ningún caso el número de distritos a considerar puede ser mayor de veinte.

En este último punto, Andrade Sánchez precisa que, para determinar el límite de gastos para las campañas a Senadores, en cuanto a tener que multiplicar 2.5 veces por el CMC y lo que resulte por el número de distritos que comprende a la entidad, sin que pueda rebasar de veinte, distorsiona el criterio para determinar los topes máximos de campaña; sobre todo porque no puede tratarse de manera igualitaria a distritos disímbolos, empezando por el número que existen en los distintos estados de la República, puesto que en donde hay más de veinte se limita el cálculo.

El problema de determinar el tope de gastos a partir del número de distritos, omite el factor poblacional, además de que, una campaña para Senador, en un estado como el Distrito Federal y Zacatecas, no puede costar lo mismo.

En cuanto a las erogaciones que realicen los partidos, para propaganda en radio y televisión, se establece que el 50% debe ser para la difusión de su plataforma electoral, promoción de sus candidatos, análisis de los temas de interés nacional y posición ante ellos.

Si bien la introducción de los topes de campaña, desde comienzos de los noventa, resultó ser afortunada, la experiencia también ha permitido conocer las distorsiones generadas por su establecimiento en virtud de cierta imprecisión jurídica. No obstante, también ha repercutido en el equilibrio de la competencia y la reducción de gastos.

#### 4.9 INFORMES

El artículo 49-A del COFIPE determina el control que ejerce el IFE sobre los partidos políticos en materia financiera, respecto de la presentación, revisión y dictamen correspondiente de los estados financieros de los partidos.

En primer lugar, se señala la obligación de los partidos políticos de presentar ante la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas del IFE, los informes del origen y monto de los ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como su empleo y aplicación, atendiendo a una serie de reglas. Los informes de los partidos políticos con registro deben referirse a su actividad ordinaria anual y electoral.

El encargado de realizar dicha gestión es el órgano de fiscalización de cada partido político.

#### ÓRGANO DE FISCALIZACIÓN

##### Estatutos

Partido	Órgano
PRI	Comisión de Presupuesto y Fiscalización.
PAN	Tesorería Federal y Comisión de Vigilancia
PRD	Órgano de fiscalización.
PT	Comisión Nacional de Contraloría y Fiscalización.

#### 4.9.1 ANUALES

Los informes anuales deben presentarse, dentro de los sesenta días siguientes al último día de diciembre del año del ejercicio que se reporte. En él deben aparecer los ingresos totales y gastos ordinarios que los partidos y las agrupaciones políticas hayan realizado, durante el período objeto del informe.

#### Caso Pemexgate.

El 23 de enero de 2002, el PRD denunció ante el IFE, presuntas irregularidades en el financiamiento recibido por el PRI durante el año 2000. El partido argumentó que el tricolor recibió recursos provenientes del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana, lo cual no se reportó en el informe anual.

La Comisión de Fiscalización del IFE, integró el expediente Q-CFRPAP01/02 PRD vs. PRI, para averiguar al respecto. El 14 de marzo de 2003, el Consejo General del IFE determinó que de la investigación procedía sancionar al PRI con una multa de mil millones de pesos.<sup>470</sup>

El Consejo General impuso dicha multa, al considerar que el PRI recibió 500 millones de pesos del sindicato petrolero durante el año 2000, sin reportarlos en su informe anual de ingresos y gastos correspondientes a ese ejercicio.

#### **4.9.2 DE CAMPAÑA**

Los partidos, deben presentar informes de ingresos y gastos de campaña, por cada una de las campañas de las elecciones respectivas, especificando los gastos que el partido político y el candidato hayan realizado en el ámbito territorial correspondiente, dentro de los sesenta días siguientes contados a partir del día en que concluyan las campañas electorales.

Así, el reporte financiero no solamente aplica para el partido sino también para los candidatos.

En cada informe de este tipo, debe reportarse el origen de los recursos que se hayan utilizado para financiar lo conceptos señalados en el artículo 182-A del COFIPE, que se refiere a la propaganda electoral y a las actividades de campaña, las cuales no pueden rebasar los topes que determine el Consejo General; de igual manera los partidos deben reportar el monto y destino de sus erogaciones.

#### **4.9.3 PROCEDIMIENTO PARA SU PRESENTACIÓN Y REVISIÓN**

La Comisión de Fiscalización de los Recursos cuenta con sesenta días para revisar los informes anuales y con ciento veinte días para examinar los correspondientes a las campañas.

Dicha instancia, tiene la facultad de solicitar a los órganos responsables del financiamiento de cada partido político, la documentación necesaria para comprobar la veracidad de lo reportado.

Si durante la verificación de los informes la Comisión advierte errores u omisiones técnicas, lo notifica al partido, para que en un plazo de diez días, presente las aclaraciones o rectificaciones que estime pertinentes;

Al vencimiento de los plazos, dependiendo del informe de que se trate y de la rectificación de los errores u omisiones, la Comisión dispone de veinte días para elaborar un dictamen consolidado que debe presentar al Consejo General dentro de los tres días siguientes a los de su conclusión.

---

<sup>470</sup> Página Web del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, [http://www.trife.org.mx/acuerdos/res\\_pemexgate.html](http://www.trife.org.mx/acuerdos/res_pemexgate.html)

Además del dictamen, la Comisión debe entregar también al Consejo, un proyecto de resolución, para que este proceda a imponer, en su caso, las sanciones correspondientes.

#### **4.9.4 REQUISITOS DE LOS DICTÁMENES CONSOLIDADOS**

Los dictámenes que emite la Comisión de Fiscalización deben contener, por lo menos:

- I. El resultado y las conclusiones del estudio de los informes que hayan presentado los partidos políticos.
- II. En su caso, los errores o irregularidades encontradas en los mismos.
- III. El señalamiento de las aclaraciones o rectificaciones presentadas por los partidos.

#### **4.10 PUBLICIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN RELATIVA A LAS FINANZAS DE LOS PARTIDOS**

Otra parte importante y complementaria del control de los partidos en el ámbito financiero, se encuentra en la publicización de los informes que presentan ante la autoridad electoral.

El Consejo General tiene la obligación de remitir al Diario Oficial de la Federación, los dictámenes aprobados y debe determinar los mecanismos que considere convenientes para la difusión pública de los dictámenes y, en su caso, de las resoluciones. Asimismo, en la Gaceta del propio Instituto deben publicarse los informes anuales de los partidos.

##### **4.10.1 LEY FEDERAL PARA LA TRANSPARENCIA Y EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL**

La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, contempla entre los sujetos obligados por ella, a los partidos políticos y a los órganos constitucionales autónomos, como el IFE, a efecto de que se garantice el acceso a la información que se derive de los ingresos y egresos partidistas.

Respecto de los partidos políticos, el artículo 11 de dicha ley establece:

“Los informes que presenten los partidos políticos y las agrupaciones políticas nacionales al Instituto Federal Electoral, así como las auditorías y verificaciones que ordene la Comisión de Fiscalización de los Recursos Públicos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, deberán hacerse públicos al concluir el procedimiento de fiscalización respectivo. Cualquier ciudadano podrá solicitar al Instituto Federal Electoral, la información relativa al uso de los recursos públicos que reciban los partidos políticos y las agrupaciones políticas nacionales.”

#### **4.10.2 REGLAMENTO DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL EN MATERIA DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA**

El 30 de mayo de 2003, en cumplimiento de la misma Ley de Transparencia y Acceso a la Información, el Consejo General del IFE aprobó su reglamento. No obstante, entre otros antecedentes relativos a las finanzas de los partidos se encuentran los siguientes:

1. Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se instruye a la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas para que difunda, a través de los medios masivos de comunicación, la normatividad aplicable respecto de la obtención de financiamiento privado por parte de los partidos políticos nacionales, aprobado el 18 de enero del 2000.
2. Acuerdo por el que se establece el contenido, modalidades y términos conforme a los cuales se difundirá públicamente la información relativa a los ingresos y gastos de los partidos políticos nacionales, el cual se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 03 de mayo de 2002.
3. Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se aprueba el Reglamento que establece los lineamientos, formatos, instructivos, catálogos de cuentas y guía contabilizadora aplicables a los partidos políticos en el registro de sus ingresos y egresos y en la presentación de sus informes, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 03 de enero de 2003.

#### **Obligaciones de Transparencia**

De acuerdo con el Reglamento aprobado por el Consejo General del IFE, el artículo 5 estipula que la información a disposición del público que debe difundir el Instituto, sin que medie petición de parte es la relativa a los informes que presenten los partidos políticos, así como las auditorías y verificaciones que ordene la Comisión de Fiscalización, una vez concluido el procedimiento de fiscalización respectivo.

#### **Información Clasificada como reservada.**

No obstante lo anterior, dicha normatividad también establece que cierta información puede clasificarse temporalmente como reservada, como es el caso de:

- I. Los procedimientos de quejas que se presenten sobre el origen y aplicación de los recursos derivados del financiamiento de los partidos donde no haya concluido el procedimiento de fiscalización respectivo.
- II. Los procedimientos para el conocimiento de las faltas y aplicación de sanciones administrativas, hasta en tanto no se dicte la resolución por el Consejo.
- III. Los informes de los partidos políticos, así como la documentación que sirva de insumo para la elaboración de dictámenes, que presenten los partidos a la Comisión de Fiscalización, mientras no haya concluido el procedimiento de fiscalización.

#### **4.11 ÓRGANOS DE CONTROL**

El modelo de financiamiento de partidos políticos en México, cuenta con la existencia de varios órganos suficientemente estructurados que se encargan de llevar un control adecuado, con apego a la ley, del comportamiento financiero de los partidos existentes.

Todos estos órganos, en conjunto, han demostrado una actuación institucional y conforme a derecho. Se ha logrado con el paso de los años, que pertenezcan a diferentes poderes y a distintos niveles espaciales. Así, México cuenta con un Instituto Federal Electoral, órgano constitucional autónomo; un Tribunal Electoral, perteneciente al Poder Judicial de la Federación; una Fiscalía especializada en delitos electorales, perteneciente a la Procuraduría General de la República.

##### **4.11.1 INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL**

De acuerdo con la Base III del artículo 41 de la Constitución, el IFE es un organismo público autónomo, cuya función principal es la organización de las elecciones federales; se encuentra dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios; en su integración participan el Poder Legislativo, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos. Sus principios rectores son certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad.

Su principal compromiso, es garantizar la libre expresión de la voluntad de los ciudadanos para la conformación de los órganos de representación popular; es decir, para la elección del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Diputados y Senadores que conforman el Congreso de la Unión. El Instituto debe garantizar, conforme al marco constitucional y legal, condiciones de equidad para que las elecciones se desarrollen dentro de una genuina competencia partidista.

El IFE es autoridad en la materia, independiente en sus decisiones, cuenta con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. Su órgano superior de dirección es el Consejo General, el cual se compone por un Consejero Presidente y ocho Consejeros Electorales, electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, o en sus recesos por la Comisión permanente, a propuesta de los grupos parlamentarios.

A nivel legal, su estructura y funcionamiento se encuentran regulados por los artículos 68 a 134 Del Libro Tercero, denominado Del Instituto Federal Electoral, del COFIPE. En su texto, el artículo 68 refiere que el Instituto es la autoridad electoral, responsable del ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones y sus fines: a) Contribuir al desarrollo de la vida democrática; b) Preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos.

Por su parte, el Consejo General trabaja a través de Comisiones, las de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas; Prerrogativas, Partidos Políticos y Radiodifusión; Organización Electoral; Servicio Profesional Electoral; y Capacitación Electoral y Educación Cívica, las cuales funcionan permanentemente y se integran exclusivamente por Consejeros Electorales.

De acuerdo con el artículo 82 del COFIPE, el Consejo General tiene entre sus atribuciones vigilar que las actividades de los partidos políticos nacionales se desarrollen con apego al COFIPE, en especial durante la utilización de sus prerrogativas; determinar los topes máximos de gastos de campaña para los partidos en las elecciones de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Senadores y Diputados; conocer de las infracciones y, en su caso, imponer sanciones.

Por su parte, la Junta General Ejecutiva, es presidida por el Presidente del Consejo y se integra con el Secretario Ejecutivo y con los Directores Ejecutivos del Registro Federal de Electores, de Prerrogativas y Partidos Políticos, de Organización Electoral, del Servicio Profesional Electoral, de Capacitación Electoral y Educación Cívica, y de Administración.

Sus atribuciones son supervisar el cumplimiento de las normas aplicables a los partidos políticos nacionales y sus prerrogativas; presentar, a consideración del Consejo General, el proyecto de dictamen de pérdida de registro del partido político; integrar los expedientes relativos a las faltas administrativas, y en su caso, los de imposición de sanciones.

El artículo 93 del COFIPE señala que las atribuciones de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos consisten en:

- a) Conocer de las notificaciones que formulen las agrupaciones políticas nacionales que pretendan constituirse como partidos políticos nacionales.
- b) Recibir las solicitudes de registro de dichas organizaciones e integrar el expediente respectivo para que el Secretario Ejecutivo lo someta a la consideración del Consejo General.
- c) Inscribir en el libro respectivo, el registro de partidos, así como los convenios de fusión, frentes, coaliciones y acuerdos de participación.
- d) Ministrar a los partidos el financiamiento público.
- e) Llevar a cabo los trámites necesarios para que los partidos políticos puedan disponer de franquicias postales y telegráficas.
- f) Apoyar las gestiones de los partidos para hacer efectivas las prerrogativas que tienen conferidas en materia fiscal, así como para que puedan acceder a la contratación de tiempos en radio y televisión.
- h) Presidir la Comisión de Radiodifusión.
- i) Llevar el libro de registro de los integrantes de los órganos directivos de los partidos políticos y de sus representantes acreditados ante los órganos del Instituto a nivel nacional, local y distrital.
- j) Llevar los libros de registro de los candidatos a los puestos de elección popular.

Por su parte, el artículo 49 numeral 6, establece que la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, tiene como funciones, revisar los informes que presenten los partidos sobre el origen de sus recursos, así como vigilar el destino de los mismos a través de los reportes anuales y de campaña. Dicha Comisión funciona de manera permanente.

Así, de acuerdo con el artículo 49-B del COFIPE, la tarea de fiscalización financiera de los partidos políticos se reparte entre la Comisión de Fiscalización y la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, puesto que señala que la Comisión cuenta con el apoyo de la Dirección Ejecutiva y su titular funge como secretario técnico de la propia comisión.

Este mismo artículo menciona que las atribuciones de la Comisión son:

1. Elaborar lineamientos, para la presentación de los informes del origen y monto de los ingresos que los partidos reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como su empleo y aplicación.
2. Establecer lineamientos para que los partidos lleven el registro de sus ingresos y egresos y de la documentación comprobatoria sobre el manejo de sus recursos.
3. Vigilar que los recursos que sobre el financiamiento ejerzan los partidos, se apliquen a las actividades señaladas en la ley.
4. Solicitar a los partidos la rendición de informes detallados respecto de sus ingresos y egresos.
5. Revisar los informes anuales y de campaña que los partidos políticos presenten.
6. Ordenar la práctica de auditorías, directamente o a través de terceros, a las finanzas partidistas, así como visitas de verificación.
7. Presentar al Consejo General, los dictámenes de las auditorías y verificaciones practicadas.
8. Informar al Consejo General, las irregularidades en que incurran los partidos en el 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.
9. Proporcionar a los partidos políticos la orientación y asesoría necesarias para el cumplimiento de las obligaciones consignadas en este artículo.

#### **4.11.2 TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN**

De acuerdo con el artículo 99 de la Constitución, el Tribunal Electoral es la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.

Se integra por una Sala Superior y Salas Regionales. La primera se conforma por siete Magistrados Electorales, de entre los cuales se elige a su presidente. Los Magistrados Electorales son elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o en sus recesos por la Comisión Permanente, a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

A dicho Tribunal le corresponde conocer de las impugnaciones de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal, que violen normas constitucionales y legales y la determinación e imposición de sanciones en materia electoral.

#### **4.11.3 FISCALÍA ESPECIALIZADA PARA LA ATENCIÓN DE DELITOS ELECTORALES**

La Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, es un organismo especializado de la Procuraduría General de la República encargada de atender lo relacionado con los delitos electorales federales, contenidos en el Título Vigésimo Cuarto del Código Penal Federal, que va de los artículos 401 a 413.

Encuentra sus antecedentes en el acuerdo del Consejo General del IFE, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de marzo de 1994, en el que se encomienda al Presidente del Consejo, promover ante la Procuraduría General de la República, la posibilidad de nombrar un Fiscal Especial para la Atención de Delitos Electorales, con nivel de Subprocurador y goce de plena autonomía.

Mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de julio de 1994, a través del cual se reformaron los artículos 1º y 43, y se adicionaron los artículos 6 y 6 bis del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, el Poder Ejecutivo creó la Fiscalía Especial, con nivel de Subprocuraduría con plena autonomía técnica, para conocer de los delitos electorales. Posteriormente, el Reglamento de la Ley Orgánica de 1996, reiteró la autonomía técnica de la fiscalía, en su artículo 13.

#### **4.12 SANCIONES**

Si bien el régimen de sanciones tanto administrativas como penales se modificó en 1996, se aprecia una considerable subjetividad en los supuestos mencionados en el articulado del COFIPE y una serie de supuestos penales destinados sólo a algunos sujetos electorales. No obstante, a continuación se analizan las sanciones existentes en el sistema de financiamiento partidista.

##### **4.12.1 ADMINISTRATIVAS**

En el Título Quinto, De las faltas administrativas y de las sanciones, artículos del COFIPE, se regulan los supuestos en los que el IFE conoce de las infracciones que cometen, los ciudadanos y las organizaciones a las que pertenecen los observadores electorales, las autoridades federales, estatales y municipales a que se refiere el artículo 131, los funcionarios electorales, los notarios públicos, los extranjeros que por cualquier forma pretendan inmiscuirse o se inmiscuyan en asuntos políticos, los ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión o secta;

los partidos políticos y las agrupaciones políticas, independientemente de las responsabilidades en que incurran sus dirigentes, miembros o simpatizantes.

En cuanto al manejo de las finanzas de los partidos, cuando el Instituto tiene conocimiento de alguna irregularidad, emplaza al partido para que en el plazo de cinco días conteste por escrito lo que a su derecho convenga y aporte las pruebas que considere pertinentes y, en su caso, la pericial contable. Concluido el plazo, formula el dictamen correspondiente, el cual se somete al Consejo General quien a fin de fijar la sanción correspondiente, toma en cuenta las circunstancias y la gravedad de la falta, puesto que en caso de reincidencia aplica una sanción más severa.

Las multas que fija el Consejo General, que no sean recurridas, o bien, que sean confirmadas por el Tribunal Electoral, deben pagarse en la Dirección Ejecutiva de Administración del Instituto en un plazo improrrogable de quince días contados a partir de la notificación. En el caso de que el pago no se efectúe, el Instituto puede deducir el monto de la multa de la siguiente ministración del financiamiento público que corresponda al partido.

Las sanciones que se pueden imponer a los partidos políticos, independientemente de las responsabilidades en que incurran sus dirigentes, miembros o simpatizantes, son:

- a) Amonestación pública.
- b) Multa de 50 a 5 mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal.
- c) Reducción de hasta el 50% de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda, por el período que señale la resolución.
- d) Supresión total de la entrega de las ministraciones del financiamiento que les corresponda, por el período que señale la resolución.
- e) Negativa del registro de las candidaturas.
- f) Suspensión o cancelación de su registro como partido político.

Las sanciones se imponen cuando los partidos incumplen con sus obligaciones, desacatan las resoluciones o acuerdos del Instituto, aceptan donativos o aportaciones económicas de las personas o entidades que no estén facultadas para ello o soliciten crédito a la banca de desarrollo para el financiamiento de sus actividades y admitan donativos o aportaciones económicas superiores a los límites permitidos, no presentan sus informes anuales o de campaña en los términos y plazos, sobrepasan los topes de gastos de campaña.

A lo anterior hay que agregar que, de acuerdo con el mismo artículo 269, numeral 3, del propio COFIPE, ciertas sanciones, sólo pueden imponerse cuando el incumplimiento o infracción es grave o reiterada.

Finalmente, el artículo 272 del COFIPE establece otras sanciones susceptibles de aplicarse a varios sujetos: a quien viola las disposiciones del COFIPE sobre restricciones para las aportaciones de

financiamiento que no provengan del erario público, se le puede sancionar con multa de hasta el doble del monto aportado indebidamente. Si se reincide en la falta, el monto de la multa puede ser aumentado hasta en dos tantos más.

#### 4.12.2 PENALES

El Código Penal Federal contiene el Título Vigésimo Cuarto, Delitos Electores y en materia del Registro Nacional de Ciudadanos, que va del artículo 401 al 413.

Los delitos electorales se caracterizan por perseguirse de oficio y cometerse de manera dolosa; no ser considerados como graves; se agrupan en base a la calidad del sujeto activo (servidor público, funcionario partidista, funcionario electoral etc.); el bien jurídico que se tutela, es el adecuado desarrollo de la función pública electoral y pueden ser sancionados con penas de prisión de entre 6 meses a 9 años, suspensión de derechos políticos, inhabilitación y multas.

Así, dicho Título es aplicable, en forma específica, tanto a funcionarios electorales y partidistas, como a candidatos, servidores públicos, ministros de culto público y a quien el día de la jornada electoral interfiere a favor de un partido o candidato, de acuerdo con las hipótesis previstas en el artículo 403.

El artículo 412 señala que se impondrá prisión de dos a nueve años, a los funcionarios partidistas o a los organizadores de actos de campaña que, a sabiendas aproveche ilícitamente fondos, bienes, inversiones o servicios que tenga a su disposición tales como vehículos, inmuebles y equipos, al apoyo de un partido político o de un candidato. En la comisión de este delito no existe el beneficio de la libertad provisional.

#### Caso Amigos de Fox

El día 10 de octubre del 2003, el IFE determinó sancionar al Partido Acción Nacional (PAN) con 360 millones 971 mil 039 pesos y al Partido Verde Ecologista de México (PVEM) con 184 millones 198 mil 610 pesos, en su calidad de integrantes de la Alianza por el Cambio, por diversas violaciones al COFIPE.

Las irregularidades y montos específicos de sanción a cada partido son las siguientes:

Concepto	Normas violadas	PAN	PVEM	Total
Aportaciones no reportadas y superación de límites individuales.	Artículo 49-A, párrafo 1, incisos a) y b) y 49, párrafo 11, inciso b), fracciones III y IV del Cofipe.	142,985,525.36	39,469,619.10	182,455,144.46

El Financiamiento de los Partidos Políticos en México.

Origen: empresas	Artículo 47, párrafo 2, inciso g) del Cofipe.	28,134,319.39	7,760,174.13	35,894,493.52
Origen: extranjero	Artículo 49, párrafo 2, inciso f) del Cofipe.	246,040.20	110,539.80	356,580.00
Origen: recursos provenientes del Senado de la República.	Artículo 49, párrafo 2, inciso a) del Cofipe.	931,760.58	418,617.08	1,350,377.66
Origen: fuente no identificada.	Artículo 49, párrafo 3 del Cofipe.	71,714,432.14	19,780,698.21	91,495,130.35
Violación al tope de gastos de la campaña presidencial.	Artículo 182-A, párrafo 1 del Cofipe.	116,658,961.73	116,658,961.73	233,317,923.46
Empresas mexicanas de carácter mercantil: Grupo Alta Tecnología en Impresos, S.A. de C.V. al PAN.	Artículo 49, párrafo 2, inciso g) del Cofipe.	200,000.00	0.00	200,000.00
Entrega tardía de recibos (PAN) de simpatizantes y militantes.	Artículo 38, párrafo 1, inciso k) del Cofipe.	100,000.00	0.00	100,000.00
Total		360,971,039.40	184,198,610.05	545,169,649.45 <sup>471</sup>

La investigación del caso puso a prueba el control y fiscalización de los partidos desde varios puntos de vista, por un lado, respecto de las facultades fiscalizadoras y de investigación del IFE, por otro lado, evidenció la falta de regulación jurídica a un fenómeno político concreto como es el caso de las precampañas.

En junio de 2000, el PRD solicitó al IFE investigar irregularidades en la campaña del candidato a la presidencia Vicente Fox. Posteriormente el PRI mostró públicamente copias de cheques emitidos en México, EU y reportes bancarios en Bélgica, como pruebas de transferencias de recursos del extranjero en la promoción política de Fox.

El PRI presentó ante el IFE denuncia formal para que se investigara el origen de los recursos y los gastos de campaña de Fox, sin embargo, al solicitar información a la SHCP y a la CNBV, dichos organismos adujeron que su conducta se regulaba por el secreto fiscal y bancario, por lo que no podía proporcionar información al respecto, lo cual generó que el IFE desechara la promoción del PRI.

Dichas entidades no entregaron la información al IFE por considerar que violarían los artículos 117 y 118 de la Ley de Instituciones de Crédito y el artículo 69 del Código Fiscal de la Federación.

<sup>471</sup> Sentencia SUP-RAP-050/2001, Web del TEPJF, el rubro sentencias relevantes.

Ante tal situación, el PRI impugnó el desechamiento del IFE ante el TEPJF, al tiempo que el PRD promovió que dicho tribunal obligara a Vicente Fox a informar sobre el financiamiento de su campaña.

En mayo de 2002, el Tribunal Electoral dictó una sentencia<sup>472</sup> en la que resolvió que el IFE contaba con atribuciones legales para obtener información bancaria y hacendaria sobre personas o empresas investigadas por un probable financiamiento ilícito en las campañas partidistas, por lo que la Comisión de Fiscalización del IFE reanudó la investigación del caso.

En febrero de 2003, el IFE solicitó formalmente la información respectiva a la CNBV y a la SHCP y en el mes de junio los Amigos de Fox y el PAN entregaron sus cuentas financieras para que el IFE sancionara a la coalición del PAN-PVEM en los comicios del año 2000.

Partido	Actividades Ordinarias Permanentes	Gastos de Campaña	Actividades Específicas	Total	%
PAN	259,957	259,957	7,334	527,248	25
PRI	437,012	437,012	18,089	892,112	42
PRD	194,531	194,531	2,273	391,336	18
PT	92,995	92,995	3,948	189,937	9
PC	15,752	19,690	2,383	37,825	2
PVEM	15,752	19,690	2,151	37,593	2
PDM	7,876	9,845	-	17,721	1
PPS	7,876	9,845	-	17,721	1
TOTAL	1'031,751	1'043,565	36,178	2'111,493	100

FUENTE: Diario Oficial de la Federación del 31 de enero de 1997.

PARTIDO	GASTO	%
PAN	291,354,176.09	24.18
PRI	422'340,133.29	35.06
PRD	278'624,212.50	23.12
PT	128'653,816.25	10.68

<sup>472</sup> Idem.

El Financiamiento de los Partidos Políticos en México.

PVEM	45'217,257.78	3.75
PC	23'080,054.88	1.91
PPS	11'257,417.81	0.93
PDM	4'076,191.70	0.33
<b>TOTAL</b>	<b>\$1'204'603,260.29</b>	<b>100</b>

**FUENTE:** Dictamen que presenta la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas al Consejo General del Instituto Federal Electoral respecto de los informes de gastos de campaña presentados por los partidos y organizaciones políticas que postularon candidatos en el proceso electoral de 1997. IFE, Consejo General, México, 1998.

PARTIDO	VOTOS	%	30%	70%	TOTAL
PAN	7,795,538	27.23	80'381,578.13	255'386,251.17	335'767,829.30
PRI	11,438,719	39.96	80'381,578.13	374'738,929.31	455'120,507.44
PRD	7,518,903	26.26	80'381,578.13	246'323,531.53	326'705,109.66
PT	756,125	2.64	80'381,578.13	24'771,084.34	105'152,662.47
PVEM	1,116,137	3.89	80'381,578.13	36'565,281.85	116'946,859.98
<b>TOTAL</b>	<b>28,625,422</b>	<b>100</b>	<b>401'907,890.65</b>	<b>937'785,078.20</b>	<b>1'339'692,968.85</b>

**FUENTE:** Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral celebrada el 27 de enero del 2000.

**FRANQUICIAS POSTALES OBTENIDAS PARA LOS PARTIDOS POLÍTICOS PERIODO 1999-2003**

PAN	652	45	33	27	18
PRI	300	2	1	9	38
PRD	288	80	80	1	4
PT	73	1	1	0	1
PVEM	35	1	0	1	2
C	10	7	10	1	9

\* Acumulados de 1991 a 1999

\*\* Acumulado vigentes a 2003

**FRANQUICIAS TELEGRÁFICAS OBTENIDAS PARA LOS PARTIDOS POLÍTICOS PERIODO 1999-2003**

PAN	130	0	0	0	0
PRI	102	2	1	0	6
PRD	194	1	2	0	2
PT	67	0	0	4	0
PVEM	63	0	0	0	0
C	24	14	8	2	4

\* Acumulados de 1991 a 1999

\*\* Acumulado vigentes a 2003

**NOTA: LAS FRANQUICIAS TELEGRÁFICAS SE ENCUENTRAN ACTUALMENTE EN PROCESO DE REEXPEDICIÓN POR PARTE DE TELECOMUNICACIONES DE MÉXICO**

ANEXOS<sup>473</sup>

INFORMES ANUALES	
Año 1998	
PARTIDO: PAN	
INGRESOS	
Financiamiento Público	252'014,358.00
Actividades Ordinarias Permanentes	252'014,358.00
Actividades Específicas	20'481,593.00
Financiamiento por Militantes	6'939,794.00
Efectivo	6'939,794.00
Especie	0.00
Financiamiento por Simpatizantes	261,410.00
Efectivo	261,410.00
Especie	0.00
Autofinanciamiento	1'347,650.00
Financiamiento por Rendimientos Financieros, Fondos y Fideicomisos	18'878,881.00
EGRESOS	
Gastos por Actividades Ordinarias Permanentes	278'133,130.00
Gastos por Actividades Específicas	30'862,605.00
Educación y Capacitación Política	3'549,006.00
Investigación Socioeconómica y Política	22'489,247.00
Tareas Editoriales	4'824,352.00

INFORMES ANUALES	
Año 1998	
PARTIDO: PRI	
INGRESOS	
Financiamiento Público	16'378,206.70
Actividades Ordinarias Permanentes	16'378,206.70
Actividades Específicas	9'773,143.32
Financiamiento por Militantes	21'891,546.96
Efectivo	21'891,546.96
Especie	0.00
Financiamiento por Simpatizantes	237,000.00
Efectivo	237,000.00
Especie	0.00
Autofinanciamiento	2'072,363.65
Financiamiento por Rendimientos Financieros, Fondos y Fideicomisos	3'538,969.70
EGRESOS	
Gastos por Actividades Ordinarias Permanentes	400'590,454.02
Gastos por Actividades Específicas	25'934,568.77
Gastos en Campaña Electoral	3'485,855.95
Educación y Capacitación Política	6'579,296.00
Investigación Socioeconómica y Política	15'862,459.00
Tareas Editoriales	3'492,822.77

<sup>473</sup> Cuadros elaborados por la tesista a partir de la información obtenida en el Instituto Federal Electoral, [www.ife.org.mx](http://www.ife.org.mx), rubro partidos políticos, financiamiento, financiamiento público de los partidos políticos 1991 - 2005.

INFORMES ANUALES	
Año 1998	
PARTIDO: PRD	
INGRESOS	
Financiamiento Público	247'897,946.76
Actividades Ordinarias Permanentes	245'256,700.96
Actividades Específicas	2'641,245.84
Financiamiento por Militantes	6'066,559.88
Efectivo	6'066,559.88
Especie	0.00
Financiamiento por Simpatizantes	182,670.00
Efectivo	182,670.00
Especie	0.00
Autofinanciamiento	130,638.42
Financiamiento por Rendimientos Financieros, Fondos y Fideicomisos	1'027,721.06
EGRESOS	
Gastos por Actividades Ordinarias Permanentes	268'684,505.78
Gastos por Actividades Específicas	11'595,743.20
Educación y Capacitación Política	5'747,202.92
Investigación Socioeconómica y Política	1'785,565.96
Tareas Editoriales	4'062,974.32

INFORMES ANUALES	
Año 1998	
PARTIDO: PT	
INGRESOS	
Financiamiento Público	78'919,782.96
Actividades Ordinarias Permanentes	78'919,782.96
Actividades Específicas	5'083,993.08
Financiamiento por Militantes	762,286.88
Efectivo	762,286.88
Especie	0.00
Financiamiento por Simpatizantes	0.00
Efectivo	0.00
Especie	0.00
Autofinanciamiento	17,882.46
Financiamiento por Rendimientos Financieros, Fondos y Fideicomisos	17,902.41
EGRESOS	
Gastos por Actividades Ordinarias Permanentes	103'286,739.35
Gastos por Actividades Específicas	7'148,594.09
Educación y Capacitación Política	336,590.49
Investigación Socioeconómica y Política	189,750.00
Tareas Editoriales	6'622,253.60

INFORMES ANUALES Año 1998	
PARTIDO: PVEM	
INGRESOS	
Financiamiento Público	
Actividades Ordinarias Permanentes	86'838,158.45
Actividades Específicas	2'983,215.24
Financiamiento por Militantes	0.00
	Efectivo
	0.00
	Especie
	0.00
Financiamiento por Simpatizantes	0.00
	Efectivo
	0.00
	Especie
	0.00
Autofinanciamiento	191,163.17
Financiamiento por Rendimientos Financieros, Fondos y Fideicomisos	4'144,015.39
EGRESOS	
Gastos por Actividades Ordinarias Permanentes	42'086,237.54
Gastos por Actividades Específicas	0.00
Educación y Capacitación Política	13'170,382.52
Investigación Socioeconómica y Política	0.00
Tareas Editoriales	10'050,501,.06

INFORMES ANUALES Año 1999	
PARTIDO: PAN	
INGRESOS	
Financiamiento Público	324'082,845.36
Actividades Ordinarias Permanentes	298'988,596.40
Actividades Específicas	25'144,248.96
Financiamiento por Militantes	9'321,194.43
	Efectivo
	9'321,194.43
	Especie
	0.00
Financiamiento por Simpatizantes	2'491,870.29
	Efectivo
	2'480,569.10
	Especie
	11,301.19
Autofinanciamiento	2'087,176.28
Financiamiento por Rendimientos Financieros, Fondos y Fideicomisos	16'700,793.93
EGRESOS	
Gastos por Actividades Ordinarias Permanentes	362'741,630.10
Gastos por Actividades Específicas	31'659,232.63
Educación y Capacitación Política	9'223,253.14
Investigación Socioeconómica y Política	17'635,447.87
Tareas Editoriales	4'800,531.62

INFORMES ANUALES	
Año 1999	
PARTIDO: PRI	
INGRESOS	
Financiamiento Público	418'513,619.40
Actividades Ordinarias Permanentes	406'199,884.60
Actividades Específicas	13'313,734.80
Financiamiento por Militantes	91'085,220.28
Efectivo	91'085,220.28
Especie	0.00
Financiamiento por Simpatizantes	32'881,092.36
Efectivo	30'550,442.36
Especie	2'830,650.00
Autofinanciamiento	69'971,330.20
Financiamiento por Rendimientos Financieros, Fondos y Fideicomisos	5'025,136.77
EGRESOS	
Gastos por Actividades Ordinarias Permanentes	651'681,164.83
Gastos por Actividades Específicas	13'554,952.09
Educación y Capacitación Política	5'859,886.27
Investigación Socioeconómica y Política	0.00
Tareas Editoriales	7'695,065.82

INFORMES ANUALES	
Año 1999	
PARTIDO: PRD	
INGRESOS	
Financiamiento Público	297'824,983.08
Actividades Ordinarias Permanentes	290'869,935.60
Actividades Específicas	6'955,047.48
Financiamiento por Militantes	5'971,044.98
Efectivo	5'971,044.98
Especie	0.00
Financiamiento por Simpatizantes	0.00
Efectivo	0.00
Especie	0.00
Autofinanciamiento	434,700.18
Financiamiento por Rendimientos Financieros, Fondos y Fideicomisos	1'582,810.17
EGRESOS	
Gastos por Actividades Ordinarias Permanentes	217'083,437.31
Gastos por Actividades Específicas	7'581,057.67
Educación y Capacitación Política	1'444,881.72
Investigación Socioeconómica y Política	2'489,308.96
Tareas Editoriales	3'646,866.99
Para Actividades Específicas	63'195,508.48

INFORMES ANUALES Año 1999	
PARTIDO: PT	
INGRESOS	
Financiamiento Público	99'189,999.50
Actividades Ordinarias Permanentes	93'618,824.04
Actividades Específicas	5'571,175.46
Financiamiento por Militantes	2'289,633.15
Efectivo	2'289,633.15
Especie	0.00
Financiamiento por Simpatizantes	0.00
Efectivo	0.00
Especie	0.00
Autofinanciamiento	66,876.00
Financiamiento por Rendimientos Financieros, Fondos y Fideicomisos	22,680.92
EGRESOS	
Gastos por Actividades Ordinarias Permanentes	67'277,819.53
Gastos por Actividades Específicas	8'945,535.12
Educación y Capacitación Política	963,648.99
Investigación Socioeconómica y Política	263,000.00
Tareas Editoriales	7'718,886.13

INFORMES ANUALES Año 1999	
PARTIDO: PVEM	
INGRESOS	
Financiamiento Público	113'115,620.30
Actividades Ordinarias Permanentes	104'119,356.02
Actividades Específicas	8'996,264.28
Financiamiento por Militantes	0.00
Efectivo	0.00
Especie	0.00
Financiamiento por Simpatizantes	0.00
Efectivo	0.00
Especie	0.00
Autofinanciamiento	133,690.00
Financiamiento por Rendimientos Financieros, Fondos y Fideicomisos	9'836,382.58
EGRESOS	
Gastos por Actividades Ordinarias Permanentes	116'164,372.90
Gastos por Actividades Específicas	23'354,506.67
Educación y Capacitación Política	870,147.50
Investigación Socioeconómica y Política	0.00
Tareas Editoriales	22'484,359.17

INFORMES ANUALES Año 1999		
PARTIDO: CONVERGENCIA		
INGRESOS		
Financiamiento Público	9'939,555.00	
Actividades Ordinarias Permanentes	9'939,555.00	
Actividades Específicas		
Financiamiento por Militantes	2,700.00	
	Efectivo	2,700.00
	Especie	0.00
Financiamiento por Simpatizantes	0.00	
	Efectivo	0.00
	Especie	0.00
Autofinanciamiento	0.00	
Financiamiento por Rendimientos Financieros, Fondos y Fideicomisos	0.00	
EGRESOS		
Gastos por Actividades Ordinarias Permanentes	8'046,719.07	
Gastos por Actividades Específicas	2'167,523.92	
Educación y Capacitación Política	1'921,421.62	
Investigación Socioeconómica y Política	246,102.30	
Tareas Editoriales	0.00	

INFORMES ANUALES Año 2000		
PARTIDO: PAN		
INGRESOS		
Financiamiento Público	692'713,249.14	
Actividades Ordinarias Permanentes	335'767,829.28	
Actividades Específicas	21'177,590.58	
Financiamiento por Militantes	51'071,901.94	
	Efectivo	44'279,459.97
	Especie	6'792,441.97
Financiamiento por Simpatizantes	68'059,549.94	
	Efectivo	59'323,073.47
	Especie	8'736,476.47
Autofinanciamiento	8'977,301.05	
Financiamiento por Rendimientos Financieros, Fondos y Fideicomisos	13'220,393.83	
EGRESOS		
Gastos por Actividades Ordinarias Permanentes	391'081,105.04	
Gastos por Actividades Específicas	26'505,038.67	
Educación y Capacitación Política	7'955,672.66	
Investigación Socioeconómica y Política	15'180,339.62	
Tareas Editoriales	3'369,026.39	
Para Gastos de Campaña	335'767,829.28	
Gastos por Campaña	466'798,685.93	

INFORMES ANUALES	
Año 2000	
PARTIDO: PRI	
INGRESOS	
Financiamiento Público	921'051,743.16
Actividades Ordinarias Permanentes	455'057,972.40
Actividades Específicas	10'873,263.36
Financiamiento por Militantes	81'644,438.23
Efectivo	78'563,160.10
Especie	3'081,278.13
Financiamiento por Simpatizantes	102'633,234.20
Efectivo	89'993,252.96
Especie	17'639,981.24
Autofinanciamiento	85'930,024.71
Financiamiento por Rendimientos Financieros, Fondos y Fideicomisos	9'201,854.00
EGRESOS	
Gastos por Actividades Ordinarias Permanentes	378'584,203.42
Gastos por Actividades Específicas	5'108,807.65
Educación y Capacitación Política	1'868,461.90
Investigación Socioeconómica y Política	0.00
Tareas Editoriales	3'240,345.75
Para Gastos de Campaña	455'120,507.40
Gastos por Campaña	899'349,682.29

INFORMES ANUALES	
Año 2000	
PARTIDO: PRD	
INGRESOS	
Financiamiento Público	656'852,500.80
Actividades Ordinarias Permanentes	326'705,109.60
Actividades Específicas	3'442,281.54
Financiamiento por Militantes	6'914,592.95
Efectivo	6'892,992.95
Especie	21,600.00
Financiamiento por Simpatizantes	0.00
Efectivo	0.00
Especie	0.00
Autofinanciamiento	13'776,179.64
Financiamiento por Rendimientos Financieros, Fondos y Fideicomisos	4'590,381.33
EGRESOS	
Gastos por Actividades Ordinarias Permanentes	692'931,025.71
Gastos por Actividades Específicas	12'130,503.89
Educación y Capacitación Política	3'411,461.96
Investigación Socioeconómica y Política	5'970,556.03
Tareas Editoriales	2'748,485.90
Para Gastos de Campaña	326'705,109.60
Gastos por Campaña	0.00

INFORMES ANUALES		
Año 2000		
PARTIDO: PT		
INGRESOS		
Financiamiento Público	217'345,106.26	
Actividades Ordinarias Permanentes	105'152,662.44	
Actividades Específicas	7'039,781.38	
Financiamiento por Militantes	8'349,458.52	
	Efectivo	4'651,574.81
	Especie	3'697,883.71
Financiamiento por Simpatizantes	199,540.00	
	Efectivo	199,540.00
	Especie	0.00
Autofinanciamiento	0.00	
Financiamiento por Rendimientos Financieros, Fondos y Fideicomisos	1'049,512.11	
EGRESOS		
Gastos por Actividades Ordinarias Permanentes	104'391,470.62	
Gastos por Actividades Específicas	12'021,758.99	
Educación y Capacitación Política	1'125,124.40	
Investigación Socioeconómica y Política	306,750.00	
Tareas Editoriales	10'589,884.59	
Para Gastos de Campaña	105'152,662.44	
Gastos por Campaña	120'726,731.73	

INFORMES ANUALES		
Año 2000		
PARTIDO: PVEM		
INGRESOS		
Financiamiento Público	247'243,235.24	
Actividades Ordinarias Permanentes	116'946,859.92	
Actividades Específicas	13'349,515.34	
Financiamiento por Militantes	4'354,750.88	
	Efectivo	1'908,686.86
	Especie	2'446,064.02
Financiamiento por Simpatizantes	5'477,704.94	
	Efectivo	2'471,808.98
	Especie	3'005,895.96
Autofinanciamiento	63.62	
Financiamiento por Rendimientos Financieros, Fondos y Fideicomisos	3'004,239.15	
EGRESOS		
Gastos por Actividades Ordinarias Permanentes	91'628,304.17	
Gastos por Actividades Específicas	7'485,936.89	
Educación y Capacitación Política	0.00	
Investigación Socioeconómica y Política	0.00	
Tareas Editoriales	7'485,936.89	
Para Gastos de Campaña	116'946,859.98	
Gastos por Campaña	127'479,085.27	

INFORMES ANUALES Año 2000		
PARTIDO: CONVERGENCIA		
INGRESOS		
Financiamiento Público	54'002,609.02	
Actividades Ordinarias Permanentes	26'793,859.32	
Actividades Específicas	414,890.38	
Financiamiento por Militantes	0.00	
	Efectivo	0.00
	Especie	0.00
Financiamiento por Simpatizantes	0.00	
	Efectivo	0.00
	Especie	0.00
Autofinanciamiento	250,000.00	
Financiamiento por Rendimientos Financieros, Fondos y Fideicomisos	29.12	
EGRESOS		
Gastos por Actividades Ordinarias Permanentes	33'036,951.89	
Gastos por Actividades Específicas	30'384,978.21	
Educación y Capacitación Política	2'079,911.61	
Investigación Socioeconómica y Política	1'073,821.61	
Tareas Editoriales	0.00	
Para Gastos de Campaña	26'793,859.32	

INFORMES ANUALES Año 2001		
PARTIDO: PRI		
INGRESOS		
Financiamiento Público	693'867,424.43	
Actividades Ordinarias Permanentes	688'774,931.65	
Actividades Específicas	5'092,492.78	
Financiamiento por Militantes	20'338,797.85	
	Efectivo	20'338,797.85
	Especie	0.00
Financiamiento por Simpatizantes	10,000.00	
	Efectivo	10,000.00
	Especie	0.00
Autofinanciamiento	10'880,181.09	
Financiamiento por Rendimientos Financieros, Fondos y Fideicomisos	3'316,163.92	
EGRESOS		
Gastos por Actividades Ordinarias Permanentes	630'919,599.33	
Gastos por Actividades Específicas	3'414,686.75	
Educación y Capacitación Política	3'414,686.75	
Investigación Socioeconómica y Política	0.00	
Tareas Editoriales	0.00	
Para Gastos de Campaña	0.00	
Gastos por Campaña	18'978,634.43	

INFORMES ANUALES	
Año 2001	
PARTIDO: PAN	
INGRESOS	
Financiamiento Público	637'474,358.82
Actividades Ordinarias Permanentes	619'250,613.60
Actividades Específicas	18'223,645.22
Financiamiento por Militantes	24'617,088.47
Efectivo	23'828,588.47
Especie	788,500.00
Financiamiento por Simpatizantes	9'189,475.45
Efectivo	9'189,397.45
Especie	78.00
Autofinanciamiento	5'024,470.35
Financiamiento por Rendimientos Financieros, Fondos y Fideicomisos	9'914,050.74
EGRESOS	
Gastos por Actividades Ordinarias Permanentes	568'418,526.96
Gastos por Actividades Específicas	28'099,034.88
Educación y Capacitación Política	11'431,740.76
Investigación Socioeconómica y Política	13'347,007.29
Tareas Editoriales	3'320,286.83
Para Gastos de Campaña	0.00
Gastos por Campaña	0.00

INFORMES ANUALES	
Año 2001	
PARTIDO: PRD	
INGRESOS	
Financiamiento Público	279'746,820.18
Actividades Ordinarias Permanentes	273'198,587.88
Actividades Específicas	6'548,232.30
Financiamiento por Militantes	6'380,538.11
Efectivo	6'380,538.11
Especie	0.00
Financiamiento por Simpatizantes	0.00
Efectivo	0.00
Especie	0.00
Autofinanciamiento	58,430.00
Financiamiento por Rendimientos Financieros, Fondos y Fideicomisos	1'504,082.03
EGRESOS	
Gastos por Actividades Ordinarias Permanentes	200'589,283.09
Gastos por Actividades Específicas	9'793,132.02
Educación y Capacitación Política	1'171,387.49
Investigación Socioeconómica y Política	1'418,093.75
Tareas Editoriales	7'203,650.78

INFORMES ANUALES	
Año 2001	
PARTIDO: PVEM	
INGRESOS	
Financiamiento Público	174'412,556.96
Actividades Ordinarias Permanentes	174'412,556.96
Actividades Específicas	0.00
Financiamiento por Militantes	0.00
Efectivo	0.00
Especie	0.00
Financiamiento por Simpatizantes	0.00
Efectivo	0.00
Especie	0.00
Autofinanciamiento	102,480.00
Financiamiento por Rendimientos Financieros, Fondos y Fideicomisos	4'620,965.21
EGRESOS	
Gastos por Actividades Ordinarias Permanentes	100'256,845.26
Gastos por Actividades Específicas	4'032,988.80
Educación y Capacitación Política	0.00
Investigación Socioeconómica y Política	0.00
Tareas Editoriales	4'032,988.80

INFORMES ANUALES	
Año 2001	
PARTIDO: PT	
INGRESOS	
Financiamiento Público	146'270,347.18
Actividades Ordinarias Permanentes	137'992,579.56
Actividades Específicas	8'277,767.62
Financiamiento por Militantes	4'999,061.97
Efectivo	4'999,061.97
Especie	0.00
Financiamiento por Simpatizantes	0.00
Efectivo	0.00
Especie	0.00
Autofinanciamiento	0.00
Financiamiento por Rendimientos Financieros, Fondos y Fideicomisos	12,668.63
EGRESOS	
Gastos por Actividades Ordinarias Permanentes	139'393,317.23
Gastos por Actividades Específicas	169'542,264.58
Educación y Capacitación Política	1'190,215.58
Investigación Socioeconómica y Política	1'844,725.00
Tareas Editoriales	13'919,324.00

INFORMES ANUALES		
Año 2001		
PARTIDO: Convergencia		
INGRESOS		
Financiamiento Público		114'281,787.60
Actividades Ordinarias Permanentes		113'638,345.80
Actividades Específicas		643,441.80
Financiamiento por Militantes		42,307.50
	Efectivo	42,307.50
	Especie	0.00
Financiamiento por Simpatizantes		0.00
	Efectivo	0.00
	Especie	0.00
Autofinanciamiento		583,140.00
Financiamiento por Rendimientos Financieros, Fondos y Fideicomisos		597,353.26
EGRESOS		
Gastos por Actividades Ordinarias Permanentes		64'052,663.43
Gastos por Actividades Específicas		20'108,650.58
Educación y Capacitación Política		15'074,856.16
Investigación Socioeconómica y Política		1'513,305.00
Tareas Editoriales		3'520,489.42

INFORMES ANUALES		
Año 2002		
PARTIDO: PAN		
INGRESOS		
Financiamiento Público		667'104,597.92
Actividades Ordinarias Permanentes		646'497,591.36
Actividades Específicas		20'607,006.56
Financiamiento por Militantes		16'014,960.96
	Efectivo	16'013,361.96
	Especie	1,599.00
Financiamiento por Simpatizantes		296,198.23
	Efectivo	296,198.23
	Especie	0.00
Autofinanciamiento		1'627,597.05
Financiamiento por Rendimientos Financieros, Fondos y Fideicomisos		8'059,164.35
EGRESOS		
Gastos por Actividades Ordinarias Permanentes		617'491,255.44
Gastos por Actividades Específicas		44'429,271.86
Educación y Capacitación Política		21'219,291.97
Investigación Socioeconómica y Política		18'507,723.28
Tareas Editoriales		4'702,256.61

INFORMES ANUALES	
Año 2002	
PARTIDO: PRI	
INGRESOS	
Financiamiento Público	735'824,346.92
Actividades Ordinarias Permanentes	720'145,034.16
Actividades Específicas	15'679,312.76
Financiamiento por Militantes	8'396,478.83
Efectivo	8'396,478.83
Especie	0.00
Financiamiento por Simpatizantes	0.00
Efectivo	0.00
Especie	0.00
Autofinanciamiento	3'403,909.34
Financiamiento por Rendimientos Financieros, Fondos y Fideicomisos	1'568,020.87
EGRESOS	
Gastos por Actividades Ordinarias Permanentes	620'158,479.14
Gastos por Actividades Específicas	31'750,691.24
Educación y Capacitación Política	12'720,978.19
Investigación Socioeconómica y Política	6'808,000.00
Tareas Editoriales	12'221,713.05

INFORMES ANUALES	
Año 2002	
PARTIDO: PT	
INGRESOS	
Financiamiento Público	154'720,825.38
Actividades Ordinarias Permanentes	144'064,325.88
Actividades Específicas	10'656,499.50
Financiamiento por Militantes	982,457.84
Efectivo	982,457.84
Especie	0.00
Financiamiento por Simpatizantes	0.00
Efectivo	0.00
Especie	0.00
Autofinanciamiento	0.00
Financiamiento por Rendimientos Financieros, Fondos y Fideicomisos	97,652.14
EGRESOS	
Gastos por Actividades Ordinarias Permanentes	105,722,007.78
Gastos por Actividades Específicas	18'046,331.52
Educación y Capacitación Política	1'650,696.23
Investigación Socioeconómica y Política	431,250.00
Tareas Editoriales	15'964,385.29

INFORMES ANUALES	
Año 2002	
PARTIDO: PVEM	
INGRESOS	
Financiamiento Público	185'948,707.87
Actividades Ordinarias Permanentes	183'493,207.87
Actividades Específicas	2'455,500.00
Financiamiento por Militantes	ilegible
Efectivo	ilegible
Especie	ilegible
Financiamiento por Simpatizantes	ilegible
Efectivo	ilegible
Especie	ilegible
Autofinanciamiento	504,204.35
Financiamiento por Rendimientos Financieros, Fondos y Fideicomisos	3'478,666.18
EGRESOS	
Gastos por Actividades Ordinarias Permanentes	154'413,650.50
Gastos por Actividades Específicas	0.00
Educación y Capacitación Política	0.00
Investigación Socioeconómica y Política	0.00
Tareas Editoriales	4'048,000.00
Gastos en Campaña Política	4'048,000.00

INFORMES ANUALES	
Año 2002	
PARTIDO: Convergencia	
INGRESOS	
Financiamiento Público	132'611,709.16
Actividades Ordinarias Permanentes	118'638,429.48
Actividades Específicas	0.00
Financiamiento por Militantes	58,840.00
Efectivo	58,840.00
Especie	0.00
Financiamiento por Simpatizantes	0.00
Efectivo	0.00
Especie	0.00
Autofinanciamiento	1'170,000.00
Financiamiento por Rendimientos Financieros, Fondos y Fideicomisos	133,632.85
EGRESOS	
Gastos por Actividades Ordinarias Permanentes	112'375,037.09
Gastos por Actividades Específicas	24'713,078.43
Educación y Capacitación Política	12'366,571.54
Investigación Socioeconómica y Política	9'655,985.00
Tareas Editoriales	2'690,521.89
Para Gastos de Campaña	13'973,279.68

**INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL**  
**DIRECCIÓN EJECUTIVA DE PRERROGATIVAS Y PARTIDOS POLÍTICOS**  
**DIRECCIÓN DE ANÁLISIS DE INFORMES ANUALES Y DE CAMPAÑA**

**COMPARATIVO ENTRE LOS INGRESOS REPORTADOS Y AUDITADOS**

ANEXO 1

PARTIDO	INFORME ANUAL 1984			INFORME ANUAL 1985		
	INGRESOS OBTENIDOS	INGRESOS AUDITADOS	% INGRESOS REVISADOS	INGRESOS OBTENIDOS	INGRESOS AUDITADOS	% INGRESOS REVISADOS
ACCIÓN NACIONAL	\$118,111,900.00	\$83,644,918.00	53.89	\$71,517,899.00	\$64,244,528.67	89.83
REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL	589,565,527.33	222,076,785.00	37.04	165,011,013.00	138,345,233.30	83.84
DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA	28,074,309.00	21,517,984.00	76.85	27,641,639.00	27,641,639.00	100.00
DEL TRABAJO	9,173,155.00	8,524,460.00	92.93	12,372,806.00	12,372,806.00	100.00
VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO	7,394,088.00	6,898,887.00	93.28	11,893,884.00	11,893,884.00	100.00
CARDENISTA	16,817,388.00	16,690,655.75	99.25	11,981,882.00	11,981,882.00	100.00
POPULAR SOCIALISTA	17,340,723.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
DEMOCRÁTICO MEXICANO	10,089,885.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
AUTÉNTICO DE LA REVOLUCIÓN MEXICANA	11,095,737.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
<b>TOTAL</b>	<b>\$817,662,413.00</b>	<b>\$339,351,678.75</b>	<b>41.50</b>	<b>\$300,316,943.00</b>	<b>\$266,379,792.97</b>	<b>88.70</b>

PARTIDO	INFORME ANUAL 1986			INFORME ANUAL 1987		
	INGRESOS OBTENIDOS	INGRESOS AUDITADOS	% INGRESOS REVISADOS	INGRESOS OBTENIDOS	INGRESOS AUDITADOS	% INGRESOS REVISADOS
ACCIÓN NACIONAL	\$103,488,884.00	\$103,488,884.00	100.00	\$774,532,078.00	\$770,544,893.23	99.37
REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL	302,332,446.84	301,462,935.17	99.71	1,190,062,375.54	1,180,073,808.93	97.46
DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA	107,484,173.55	107,484,173.55	100.00	543,068,719.37	541,538,307.61	97.72
DEL TRABAJO	50,219,971.47	50,219,971.47	100.00	250,158,505.96	250,169,505.96	100.00
VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO	17,044,896.93	17,044,896.93	100.00	73,648,907.48	73,648,907.48	100.00
CARDENISTA	14,293,991.00	14,293,991.00	100.00	48,906,002.01	48,906,002.01	100.00
POPULAR SOCIALISTA	7,086,138.41	7,086,138.41	100.00	23,704,408.86	23,704,408.86	100.00
DEMOCRÁTICO MEXICANO	5,251,515.62	5,251,515.62	100.00	28,832,842.94	28,832,842.94	100.00
<b>TOTAL</b>	<b>\$607,212,017.82</b>	<b>\$606,342,508.15</b>	<b>99.86</b>	<b>\$2,935,514,940.16</b>	<b>\$2,897,408,778.04</b>	<b>98.95</b>

PARTIDO	INFORME ANUAL 1988			INFORME ANUAL 1989		
	INGRESOS OBTENIDOS	INGRESOS AUDITADOS	% INGRESOS REVISADOS	INGRESOS OBTENIDOS	INGRESOS AUDITADOS	% INGRESOS REVISADOS
ACCIÓN NACIONAL	\$400,808,825.00	\$400,808,825.00	100.00	\$429,779,819.49	\$414,004,559.84	96.39
REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL	395,055,622.33	395,055,622.33	100.00	513,816,143.26	513,816,143.26	83.68
DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA	248,868,570.81	248,868,570.81	100.00	308,117,056.81	308,117,056.81	100.00
DEL TRABAJO	94,504,420.38	94,504,420.38	100.00	103,873,367.11	103,873,367.11	100.00
VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO	94,435,219.36	94,435,219.36	100.00	151,646,049.21	151,646,049.21	100.00
CONVERGENCIA POR LA DEMOCRACIA				10,282,531.95	10,282,531.95	100.00
SOCIEDAD NACIONALISTA				10,026,064.15	10,026,064.15	100.00
AUTÉNTICO DE LA REVOLUCIÓN MEXICANA				10,016,317.85	10,016,317.85	100.00
ALIANZA SOCIAL				10,078,050.67	10,078,050.67	100.00
DE CENTRO DEMOCRÁTICO				10,079,151.66	10,079,151.66	100.00
DEMOCRACIA SOCIAL PARTIDO POLÍTICO				10,074,849.00	10,074,849.00	100.00
<b>TOTAL</b>	<b>\$1,233,672,651.90</b>	<b>\$1,233,672,651.90</b>	<b>100.00</b>	<b>\$1,859,030,393.71</b>	<b>\$1,852,015,243.61</b>	<b>93.55</b>

**INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL**  
**DIRECCIÓN EJECUTIVA DE PREROGATIVAS Y PARTIDOS POLÍTICOS**  
**DIRECCIÓN DE ANÁLISIS DE INFORMES ANUALES Y DE CAMPANA**

**COMPARATIVO ENTRE LOS INGRESOS REPORTADOS Y AUDITADOS**

ANEXO 1

PARTIDO	INFORME ANUAL 2000			INFORME ANUAL 2001		
	INGRESOS OBTENIDOS	INGRESOS AUDITADOS	% MONTO REVISADO	INGRESOS OBTENIDOS	INGRESOS AUDITADOS	% MONTO REVISADO
ACCIÓN NACIONAL	\$851,570,321.08	\$813,235,219.63	95.50	\$722,176,674.31	\$707,656,360.62	97.99
REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL	1,151,069,047.74	1,101,397,226.37	95.69	735,347,778.42	735,347,778.42	100.00
DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA	670,788,322.73	670,415,494.81	99.94	291,005,630.29	291,005,630.29	100.00
DEL TRABAJO	213,985,160.76	213,689,150.76	100.00	146,353,883.67	146,258,893.67	100.00
VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO	263,419,988.84	263,415,170.29	100.00	163,354,401.86	163,349,034.68	99.99
CONVERGENCIA POR LA DEMOCRACIA	44,957,534.57	44,957,534.57	100.00	116,010,371.18	116,010,371.18	100.00
SOCIEDAD NACIONALISTA	54,640,836.23	54,640,836.23	100.00	104,791,182.25	104,791,182.25	100.00
AUTÉNTICO DE LA REVOLUCIÓN MEXICANA	58,992,733.72	58,992,733.72	100.00	96,614,657.59	96,614,657.59	100.00
ALIANZA SOCIAL	55,440,489.83	55,440,489.83	100.00	96,614,657.59	96,614,657.59	100.00
DE CENTRO DEMOCRÁTICO	48,310,165.67	46,735,007.87	96.74			
DEMOCRACIA SOCIAL PARTIDO POLÍTICO	46,348,812.26	46,348,812.26	100.00			
<b>TOTAL</b>	<b>\$2,459,069,411.33</b>	<b>\$3,369,137,896.24</b>	<b>97.40</b>	<b>\$2,397,559,504.57</b>	<b>\$2,383,035,808.90</b>	<b>99.33</b>

PARTIDO	INFORME ANUAL 2002		
	INGRESOS OBTENIDOS	INGRESOS AUDITADOS	% MONTO REVISADO
ACCIÓN NACIONAL	\$748,051,250.02	\$740,525,645.42	98.99
REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL	773,137,262.43	773,021,084.95	99.98
DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA	310,904,982.02	310,875,292.41	99.93
DEL TRABAJO	157,404,378.69	157,404,378.69	100.00
VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO	249,774,239.57	249,774,039.52	99.99
CONVERGENCIA	135,171,028.28	135,169,810.24	100.00
SOCIEDAD NACIONALISTA	111,855,650.69	111,655,650.69	100.00
ALIANZA SOCIAL	136,713,001.13	136,713,001.13	100.00
MÉXICO POSIBLE	19,401,743.94	19,401,743.94	100.00
LIBERAL MEXICANO	19,353,890.41	19,353,890.41	100.00
FUERZA CIUDADANA	19,416,437.06	19,416,437.06	100.00
<b>TOTAL</b>	<b>\$2,660,992,942.21</b>	<b>\$2,673,107,974.50</b>	<b>99.71</b>

**INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL**  
**DIRECCIÓN EJECUTIVA DE PREROGATIVAS Y PARTIDOS POLÍTICOS**  
**DIRECCIÓN DE ANÁLISIS DE INFORMES ANUALES Y DE CAMPAÑA**  
**COMPARATIVO ENTRE LOS GASTOS REPORTADOS Y AUDITADOS**

ANEXO 2

II PARTIDO	INFORME ANUAL 1994			INFORME ANUAL 1995		
	GASTOS REALIZADOS	GASTOS AUDITADOS	% MONTO REVISADO	GASTOS REALIZADOS	GASTOS AUDITADOS	% MONTO REVISADO
INSTITUCIONAL	\$60,154,954.00	\$2,063,676.80	3.43	\$59,896,275.00	\$19,968,486.92	36.10
N DEMOCRÁTICA	262,579,036.00	2,874,336.00	1.08	173,068,229.00	90,843,513.40	52.49
	17,386,334.00	0.00	0.00	27,450,370.00	8,921,369.62	32.50
	7,407,058.00	333,317.61	4.50	12,593,628.00	2,706,370.95	21.49
FA DE MÉXICO	4,032,656.00	415,713.00	10.31	9,848,956.00	4,273,462.00	43.39
STA	13,431,487.00	1,532,425.00	11.41			
XICANO	7,914,449.00	0.00	0.00			
REVOLUCIÓN MEXICANA	5,663,604.00	0.00	0.00			
TA DE RECONSTRUCCIÓN NACIONAL	5,776,231.00	0.00	0.00			
	\$394,435,709.00	\$7,217,471.41	1.88	12,391,419.00	4,187,995.95	33.88
				\$292,442,644.00	\$130,901,098.04	44.78

PARTIDO	INFORME ANUAL 1996			INFORME ANUAL 1997		
	GASTOS REALIZADOS	GASTOS AUDITADOS	% MONTO REVISADO	GASTOS REALIZADOS	GASTOS AUDITADOS	% MONTO REVISADO
INSTITUCIONAL	\$74,746,439.00	\$49,018,713.00	65.57	\$413,506,197.44	\$236,147,368.48	57.59
N DEMOCRÁTICA	230,302,605.28	157,229,603.21	68.27	752,907,841.54	566,286,807.96	75.21
	50,696,164.21	32,213,369.69	63.54	264,749,444.60	175,860,642.33	66.43
	20,928,292.66	11,894,630.95	56.84	113,175,182.43	62,962,763.61	46.80
FA DE MÉXICO	14,735,228.44	10,245,339.67	69.53	24,529,640.07	17,856,223.93	71.98
STA	12,489,316.00	10,663,336.00	85.22	28,000,359.88	18,948,518.86	67.67
XICANO	5,736,877.87	4,135,675.61	72.09	10,774,999.19	6,286,940.75	58.19
	3,641,256.68	2,620,786.12	71.97	22,050,588.42	15,959,259.61	72.38
	\$413,284,377.80	\$275,906,436.55	66.54	\$1,629,696,183.35	\$1,093,119,024.73	67.08

PARTIDO	INFORME ANUAL 1998			INFORME ANUAL 1999		
	GASTOS REALIZADOS	GASTOS AUDITADOS	% MONTO REVISADO	GASTOS REALIZADOS	GASTOS AUDITADOS	% MONTO REVISADO
INSTITUCIONAL	\$308,984,883.64	\$106,676,431.00	34.53	\$394,400,862.73	\$147,624,924.67	37.43
N DEMOCRÁTICA	430,010,876.74	228,681,813.33	53.18	665,236,116.92	206,825,000.50	31.08
	280,280,248.96	86,817,486.65	31.01	287,860,003.46	183,076,384.69	63.97
	110,435,333.44	29,296,238.91	26.53	84,420,648.28	46,180,205.36	54.70
FA DE MÉXICO	65,307,121.11	48,957,858.83	74.97	139,868,948.57	61,215,610.72	43.77
REVOLUCIÓN MEXICANA				7,460,788.70	6,416,405.02	86.00
OR LA DEMOCRACIA				10,274,282.99	5,832,140.27	57.10
JALISTA				11,238,978.26	5,100,417.11	45.38
CRÁTICO				6,394,436.27	4,226,943.16	66.10
AL PARTIDO POLITICO				8,973,923.87	4,450,057.49	49.59
	\$1,195,018,565.91	\$690,331,828.74	57.76	10,280,417.00	6,763,136.77	65.79
				\$1,626,349,367.05	\$681,711,237.76	41.92

ANEXO 2

**INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL**  
**DIRECCIÓN EJECUTIVA DE PREROGATIVAS Y PARTIDOS POLITICOS**  
**DIRECCIÓN DE ANÁLISIS DE INFORMES ANUALES Y DE CAMPAÑA**  
**COMPARATIVO ENTRE LOS GASTOS REPORTADOS Y AUDITADOS**

PARTIDO	INFORME ANUAL 2006			INFORME ANUAL 2001		
	GASTOS REALIZADOS	GASTOS AUDITADOS	% MONTO REVISADO	GASTOS REALIZADOS	GASTOS AUDITADOS	% MONTO REVISADO
ACCIÓN NACIONAL	\$417,686,143.71	\$155,872,108.63	37.33	\$596,517,561.64	\$142,519,416.17	23.89
REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL	329,969,011.07	139,907,967.44	35.63	699,408,969.58	367,075,140.36	62.56
DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA	115,322,854.93	194,574,392.68	58.97	286,346,665.93	113,650,396.09	38.35
DEL TRABAJO	101,665,560.74	67,182,504.12	58.26	157,870,852.77	93,214,911.36	59.05
VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO	10,203,149.88	54,643,767.34	53.79	123,767,707.52	43,458,184.20	35.11
AUTÉNTICO DE LA REVOLUCIÓN MEXICANA	10,203,149.88	6,766,629.91	66.32			
CONVERGENCIA POR LA DEMOCRACIA	35,116,663.50	15,866,598.83	45.56	105,227,154.60	40,839,991.59	39.81
CONVERGENCIA NACIONALISTA	33,565,527.64	21,939,118.95	65.38	94,499,548.31	50,665,908.31	55.94
ALIANZA SOCIAL	26,341,167.18	9,804,213.12	38.89	61,611,960.52	46,379,819.39	68.60
DE CENTRO DEMOCRATICO	22,187,447.87	7,835,993.83	35.32			
DEMOCRACIA SOCIAL PARTIDO POLITICO	16,665,303.44	10,191,768.41	60.43			
<b>TOTAL</b>	<b>\$1,500,438,430.61</b>	<b>\$684,717,064.04</b>	<b>45.63</b>	<b>\$2,140,336,339.26</b>	<b>\$937,614,787.49</b>	<b>43.82</b>

PARTIDO	INFORME ANUAL 2002			INFORME ANUAL 2001		
	GASTOS REALIZADOS	GASTOS AUDITADOS	% MONTO REVISADO	GASTOS REALIZADOS	GASTOS AUDITADOS	% MONTO REVISADO
ACCIÓN NACIONAL	\$681,920,527.30	\$72,517,139.68	11.11			
REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL	663,181,993.83	104,066,036.96	15.68			
DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA	427,278,135.27	114,566,186.11	26.82			
DEL TRABAJO	123,768,330.30	47,703,961.18	38.54			
VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO	156,481,650.50	30,769,694.76	19.42			
CONVERGENCIA	148,332,287.86	24,143,521.65	16.28			
CONVERGENCIA NACIONALISTA	108,328,489.96	71,635,705.84	66.31			
ALIANZA SOCIAL	85,917,976.37	19,673,120.82	22.90			
MEXICO POSIBLE	18,286,025.29	6,643,203.52	34.45			
LIBERAL MEXICANO	20,533,844.21	8,102,717.35	39.46			
FUERZA CIUDADANA	11,076,649.76	2,781,414.25	25.20			
<b>TOTAL</b>	<b>\$2,428,084,929.65</b>	<b>\$563,823,692.00</b>	<b>20.75</b>			

COMPAR-ENTRE-GTOS-REP-AUDITA1

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

DIRECCIÓN EJECUTIVA DE PREROGATIVAS Y PARTIDOS POLÍTICOS  
DIRECCIÓN DE ANÁLISIS DE INFORMES ANUALES Y DE CAMPAÑA

COMPARATIVO ENTRE LOS GASTOS REPORTADOS EN CAMPAÑAS

PARTIDO	GASTOS DE CAMPAÑA 1994			GASTOS DE CAMPAÑA 2003		
	GASTOS REALIZADOS	AUDITADOS	% MONTO REVISADO	GASTOS REALIZADOS	AUDITADOS	% MONTO REVISADO
ACCIÓN NACIONAL	143,003,558.00	111,753,008.50	77.33	524,184,178.26	299,538,818.48	57.12
REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL	324,081,340.00	48,686,847.00	14.98	422,340,139.29	269,514,483.40	63.54
DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA	19,616,700.00	680,534.42	3.47	276,624,232.48	205,638,435.85	88.44
DEL TRABAJO	4,617,703.00	1,019,532.00	21.87	18,659,516.35	69,723,817.71	37.38
VERDE ECOLÓGISTA DE MÉXICO	3,349,219.00	1,844,400.00	55.10	23,660,054.68	44,839,171.12	18.90
CARDENISTA	4,223,591.00	2,396,345.24	56.74	45,217,257.78	44,839,171.12	98.72
POPULAR SOCIALISTA	6,298,804.00	0.00	0.00	11,267,417.31	11,267,417.31	100.00
DEMOCRÁTICO MEXICANO	3,662,530.00	0.00	0.00	4,076,181.70	2,184,125.07	53.59
AUTÉNTICO DE LA REVOLUCIÓN MEXICANA	5,319,608.00	0.00	0.00			
TOTAL	\$414,780,951.00	\$46,970,347.56	11.31	\$1,244,003,268.28	\$938,038,794.43	75.31

PARTIDO O COALICIÓN	GASTOS DE CAMPAÑA 2003			INFORME DE CAMPAÑA 2003		
	GASTOS REALIZADOS	AUDITADOS	% MONTO REVISADO	GASTOS REALIZADOS	AUDITADOS	% MONTO REVISADO
ALIANZA POR EL CAMBIO	\$673,695,813.30	\$673,695,813.30	100.00			
PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL	801,302,189.91	901,302,189.91	100.00			
ALIANZA POR MÉXICO	686,756,040.46	596,756,040.46	100.00	160,433,444.47	132,400,803.60	82.53
PARTIDO DEL CENTRO DEMOCRÁTICO	28,027,366.37		100.00			
PARTIDO AUTÉNTICO DE LA REVOLUCIÓN MEXICANA	28,612,638.84		100.00			
DEMOCRACIA SOCIAL PARTIDO POLÍTICO	28,010,484.66		100.00			
PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA *				210,385,148.35	183,583,597.81	72.78
PARTIDO DEL TRABAJO				218,076,777.11	195,475,865.81	90.13
PARTIDO VERDE ECOLÓGISTA DE MÉXICO				123,817,587.23	112,277,447.20	90.68
CONVERGENCIA **				152,638,782.48	148,219,208.06	97.03
ORGANIZACIÓN POLÍTICA DENOMINADA PARTIDO DE LA SOCIEDAD NACIONALISTA ***				125,152,775.16	117,973,360.53	94.28
ORGANIZACIÓN POLÍTICA DENOMINADA PARTIDO SOCIAL **						
ORGANIZACIÓN POLÍTICA DENOMINADA PARTIDO MEXICO POSIBLE				0.00	0.00	0.00
ORGANIZACIÓN POLÍTICA DENOMINADA PARTIDO LIBERAL MEXICANO				87,888,317.66	60,342,487.31	68.68
ORGANIZACIÓN POLÍTICA DENOMINADA FUERZA CIUDADANA **				40,767,864.49	40,767,864.49	100.00
ALIANZA PARA TODOS				46,217,945.67	42,619,086.61	88.60
TOTAL	\$2,229,484,924.64	\$2,229,484,924.64	100.00	\$7,986,149.50	\$6,172,667.48	93.28
TOTAL	\$2,229,484,924.64	\$2,229,484,924.64	100.00	\$1,304,372,268.78	\$1,123,475,927.99	86.12

\* Las cifras tomadas fueron las reportadas en los Informes de Campaña proporcionados el 11 de febrero de 2004.  
 \*\* Para efectos de los porcentajes revisados se tomaron las cifras de la contabilidad, toda vez que los montos reportados en los Informes de Campaña se desprenden de la misma, y en este caso no coinciden.  
 \*\*\* No presentó sus Informes de Campaña

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
 DIRECCIÓN EJECUTIVA DE PERIFONEATIVAS Y PARTIDOS POLÍTICOS  
 DIRECCIÓN DE ANÁLISIS DE INFORMES ANUALES Y DE CAMPAÑA  
 COMPARATIVO ENTRE LOS INGRESOS REPORTADOS EN CAMPAÑAS

PARTIDO	INFORME DE CAMPAÑA 1994			INFORME DE CAMPAÑA 1997		
	INGRESOS OBTENIDOS	INGRESOS AUDITADOS	% INGRESOS REVISADOS	INGRESOS OBTENIDOS	INGRESOS AUDITADOS	% INGRESOS REVISADOS
ACCIÓN NACIONAL						
REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA						
DEL TRABAJO						
VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO		NO SE REVISÓ				NO SE REVISÓ
GARDENISTA						
POPULAR SOCIALISTA						
DEMOCRÁTICO MEXICANO						
TOTAL						

PARTIDO O COALICIÓN	INFORME DE CAMPAÑA 1994			INFORME DE CAMPAÑA 2004		
	INGRESOS OBTENIDOS	INGRESOS AUDITADOS	% INGRESOS REVISADOS	INGRESOS OBTENIDOS	INGRESOS AUDITADOS	% INGRESOS REVISADOS
ALIANZA POR EL CAMBIO	\$598,430,593.87	\$698,430,593.87	100.00			
PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL	507,776,338.43	902,776,338.43	100.00	181,953,628.38	181,953,628.38	100.00
ALIANZA POR MÉXICO	509,294,620.87	509,294,620.87	100.00			
PARTIDO DEL CENTRO DEMOCRÁTICO	28,107,665.92	28,107,665.92	100.00			
PARTIDO AUTÉNTICO DE LA REVOLUCIÓN MEXICANA	32,947,329.80	32,947,329.80	100.00			
DEMOCRACIA SOCIAL PARTIDO POLÍTICO	28,326,529.80	28,326,529.80	100.00			
PARTIDO ACCIÓN NACIONAL				206,282,553.82	206,282,553.82	100.00
PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA *				217,999,637.38	217,999,637.38	100.00
PARTIDO DEL TRABAJO				124,719,808.76	124,719,808.76	100.00
PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO				43,274,918.75	43,274,918.75	100.00
CONVERGENCIA **				128,287,094.79	128,287,094.79	100.00
ORGANIZACIÓN POLÍTICA DENOMINADA PARTIDO DE LA SOCIEDAD NACIONALISTA ***				0.00	0.00	0.00
ORGANIZACIÓN POLÍTICA DENOMINADA PARTIDO ALIANZA SOCIAL				84,125,001.03	84,125,001.03	100.00
ORGANIZACIÓN POLÍTICA DENOMINADA PARTIDO MEXICO POSIBLE				42,803,235.90	42,803,235.90	100.00
ORGANIZACIÓN POLÍTICA DENOMINADA PARTIDO LIBERAL MEXICANO				48,328,889.53	48,328,889.53	100.00
ORGANIZACIÓN POLÍTICA DENOMINADA FUERZA CIUDADANA **				80,274,986.24	80,274,986.24	100.00
ALIANZA PARA TODOS	\$2,809,843,278.65	\$2,809,843,278.65	100.00	77,703,708.92	77,703,708.92	100.00
TOTAL				\$1,398,652,109.64	\$1,398,652,109.64	100.00

\* Las cifras tomadas fueron las reportadas en los Informes de Campaña proporcionados el 11 de febrero de 2004.  
 \*\* Para efectos de los porcentajes revisados se tomaron las cifras de la contabilidad, toda vez que los montos reportados en los Informes de Campaña se desprenden de la misma, y en este caso no coinciden  
 \*\*\* No presentó sus Informes de Campaña

## CONCLUSIONES

1. El financiamiento de los partidos políticos en México encuentra la justificación de su existencia en la democracia y la necesidad de salvaguardar la igualdad de condiciones en la competencia por el poder político. La democracia requiere de varios partidos políticos y de la celebración de elecciones periódicas, las cuales crean representantes a través de la responsabilidad que adquieren los individuos y la rendición de cuentas a la que se obligan.
2. El ejercicio del poder en la democracia se legitima en la medida en que se preserva la equidad de oportunidades entre partidos y la disputa está exenta de presiones físicas, morales y financieras.
3. La estructuración de sistemas de financiamiento mixtos (mitad públicos y mitad privados) parece ser la opción más viable para el control de las actividades de los partidos. La conjunción de las ventajas y desventajas de una y otra forma de financiamiento, generan un equilibrio que facilita una normal operación política de las instituciones partidistas, de tal manera que las condiciones de igualdad y libertad políticas quedan salvaguardadas al mínimo.
4. En México, el desarrollo de los partidos políticos ha sido gradual y como una respuesta al abandono del régimen presidencialista. El modelo de financiamiento que contempla el marco normativo mexicano, responde a una secuencia de transformaciones derivadas de la transición democrática desde finales de los años 60; hoy el sistema de partidos es joven y relativamente estable.
5. Si bien es adecuado que se financien las actividades permanentes, electorales y específicas de los partidos, debe revisarse la proporción que guardan entre sí dichos rubros. En cuanto al financiamiento de campañas, debe distinguirse entre presidenciales e intermedias, a fin de lograr ahorro y control público.
6. En materia fiscal, los beneficios de los partidos se refieren a impuestos y derechos, los cuales no quedan claramente establecidos en el articulado del COFIPE, además de que no existe suficiente información pública que permita conocer el grado de beneficio que reportan tales organizaciones en dicho rubro. El mismo desconocimiento se tiene en cuanto a las franquicias postales y telegráficas.
7. La regulación de la materia de radio y televisión es detallada pero se debe seguir trabajando para que las concesionarias cumplan con sus obligaciones y se amplíen los mecanismos de control sobre adquisiciones.
8. El tema relativo al financiamiento de los partidos en dinero, debe ser considerado desde la perspectiva política y monetaria. En cuanto a la cantidad de dinero que recibe cada uno de los partidos políticos en México debe cuestionarse: ¿cuánto dinero es mucho o poco para

que sea asignado a los partidos políticos? ¿en relación a qué podemos proponer que se rebaje la cantidad otorgable a los partidos?

9. A casi una década de la reforma de 1996, los objetivos se han cumplido parcialmente, pues la equidad en la competencia entre partidos se ha dado, sin embargo, la práctica financiera de los partidos ha seguido arrojando como resultado (casos *Pemexgate* y *Amigos de Fox*) el traslado ilegal de recursos a los partidos, así como la dependencia de grupos corporativos o políticos.
10. Es criticable el hecho de que a nivel constitucional se establezcan cantidades iguales para financiar actividades permanentes y electorales de los partidos, cuando su naturaleza y período de tiempo a aplicar son disímbolos. Asimismo, el porcentaje en que se distribuye el financiamiento ha sido adecuado, no obstante, a mediano plazo ha de modificarse dicha fórmula, si lo que se pretende es una alternancia entre diversos y novedosos partidos.
11. Es importante que la autoridad electoral distribuya el financiamiento con posterioridad a la erogación, a efecto de lograr una reducción en los gastos. Sea de forma anual o por períodos cortos de tiempo, o bien, que se establezca un sistema mixto de entrega.
12. El 2% del financiamiento público anual que reciben los partidos para la investigación que realizan es, tanto en términos cuantitativos como cualitativos poco, no se ha dado la debida importancia a una de las funciones que los partidos tienen respecto de la formación de una opinión pública bien informada, por lo que debe aumentarse el porcentaje a financiar, a efecto de generar que los partidos sean propositivos y generen debates públicos con contenido.
13. Las actividades específicas son más o igual de importantes que las permanentes y electorales, en dichas acciones se encuentran las respuestas a las problemáticas que hoy en día enfrentan los partidos ante la sociedad mexicana y que tienen que ver con una colaboración eficaz en la formación de ciudadanos responsables. Resulta destacable que dichas actividades a diferencia de las otras dos, si sean financiadas con posterioridad.
14. Debe darse mayor publicidad a las aportaciones partidistas, asimismo, el control de su financiamiento debe partir de una premisa consistente en determinar qué es lo que se quiere y tiene qué fiscalizar.
15. Se debe construir un sistema de normas que permita a las autoridades fiscalizadoras obtener información de autoridades hacendarias y financieras, puesto que en materia de transparencia de la información, los resultados de la vigilancia partidista siguen siendo mínimos, pues no se cuenta con bases de datos sistematizadas y de fácil acceso, que permitan a los ciudadanos conocer el comportamiento partidista a nivel financiero.
16. Se deben reformar las sanciones previstas en materia electoral, tanto en el ámbito administrativo como penal, en virtud de que actualmente son escasas y ambiguas. Asimismo, porque atienden a criterios económicos, que en términos de opinión pública no tienen un impacto sancionador para los partidos.

17. Debe regularse la pérdida del registro de los partidos políticos para que, en el ámbito financiero, rindan informes y devuelvan el dinero no erogado.
18. Debe considerarse la posibilidad de contar con una ley de partidos políticos que regule sus obligaciones en un sólo cuerpo legal.
19. Para consolidar la democracia en México debe fortalecerse la reglamentación jurídica de los partidos e impulsar nuevas conductas ciudadanas. Es en los ciudadanos, en donde radica la fuente del poder y control público como nunca antes.

## BIBLIOGRAFÍA

### LIBROS

#### Obras consultadas citadas:

- 1) Aguirre Ramírez, Pedro, "Hacia una ley federal de partidos políticos en México", en Hernández, María del Pilar, "Partidos Políticos: democracia interna y financiamiento de precampañas", IJ-UNAM, México, 2002.
- 2) Alcocer, Jorge (comp.), "Dinero y partidos", Nuevo Horizonte Editores, México, 1993.
- 3) Andrade Sánchez, Eduardo, "La reforma política de 1996 en México", Cuadernos Constitucionales México Centroamérica. UNAM-IJ-Corte de Constitucionalidad, República de Guatemala, México, 1997.
- 4) Andrade Sánchez, Eduardo, "Comentarios al artículo 39", en "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y Concordada", 16ª edición, Tomo II, IJ-UNAM y Editorial Porrúa, México, 2002.
- 5) Arteaga Nava, Elisur, "Derecho Constitucional", Oxford University Press, México, 2001.
- 6) Bailey John, "Perspectivas comparadas del financiamiento de las campañas y democratización", en "Aspectos jurídicos del financiamiento de los partidos políticos", UNAM, México, 1993.
- 7) Becerra, Ricardo, Salazar, Pedro y Woldenberg, José, "La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas", Ediciones Cal y Arena, México, 2000.
- 8) Becerra, Ricardo, Salazar, Pedro y Woldenberg, José, "La reforma electoral de 1996. Una descripción general", FCE, México, 1997.
- 9) Beyme Von, Klaus "Los partidos políticos en las democracias occidentales", Siglo XXI Editores, Madrid, 1986.
- 10) Biscaretti Di Ruffia, Paolo, "Derecho Constitucional", Tecnos, Madrid, 1973.
- 11) Bobbio, Norberto, "El futuro de la democracia", 3ª edición, FCE, México, 2001.
- 12) Burdeau, George, "La democracia. Ensayo Sintético", 3ª edición, Ediciones Ariel, Madrid, 1960.
- 13) Burgoa Orihuela, Ignacio, "Derecho constitucional mexicano", Porrúa, México, 1973.
- 14) Burke, Edmund, "Textos Políticos", 2ª reimpresión, CFE, México, 1996.
- 15) Cárdenas Gracia, Jaime, "Partidos políticos y democracia", Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, no. 8, Instituto Federal Electoral, México, 1996.
- 16) Cárdenas Gracia, Jaime, "Comentarios al artículo 41", en "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y Concordada", 16ª edición, Tomo II, IJ-UNAM y Editorial Porrúa, México, 2002.
- 17) Carpizo, Jorge, "El presidencialismo mexicano", 11ª edición, Siglo XXI Editores, México, 1993.
- 18) Carreras, Francesc De y Vallés, Josep M., "Las Elecciones", Edit. Blume, Barcelona, 1977.
- 19) Cerroni, Umberto, "Política", 3ª edición, Siglo Veintiuno Editores, México, 2000.
- 20) Cerroni, Umberto, "Reglas y valores de la democracia", Alianza Editorial-CNCA, México, 1991.

- 21) Charlot, Jean, "Los Partidos Políticos", 2ª edición, Ediciones y distribuciones Hispánicas, México, 1991.
- 22) Cotarelo, Ramón, "Partidos políticos y democracia", en "Aspectos jurídicos del financiamiento de los partidos políticos", UNAM-IJ, México, 1993.
- 23) Cotteret, Jean Marie y Emèri, Claude, "Los sistemas electorales", Oikos-tau Ediciones, España, 1973.
- 24) Dahl, Robert A., "La Poliarquía", Rei, México, 1993.
- 25) Dahl, Robert A., "Un prefacio a la teoría democrática", Ediciones Gernika, México, 1987.
- 26) De Andrea Sánchez, Francisco José, "La renovación política y el sistema electoral mexicanos", Porrúa, México, 1986.
- 27) Delhumeau Arrecillas, Antonio, "México: realidad política de sus partidos", Instituto Mexicano de Estudios Políticos, México, 1970.
- 28) Del Castillo, Pilar, "La financiación de partidos y candidatos en las democracias occidentales", Centro de Investigaciones Sociológicas, Siglo XXI Editores, Madrid, 1985.
- 29) Del Castillo, Pilar y Zovatto, Daniel, "La financiación de la política en Ibero América", Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Centro de asesoría y promoción electoral, Costa Rica 1998.
- 30) Duverger, Maurice, "Los partidos políticos", 4ª reimpresión, FCE, México, 1972.
- 31) Fayt S., Carlos, "Sufragio y Representación Política", sin edición, Bibliográfica Omeba, Argentina, 1963.
- 32) Fernández Santillán, José, "Filosofía Política de la Democracia", Distribuciones Fontamara, México, 1994.
- 33) García Cotarelo, Ramón, Blas Guerrero, Andrés de, González Hernández, Juan Carlos, coaut., "Introducción a la teoría del Estado", sin edición, Teide, España, 1981.
- 34) Gómez Tagle, Silvia, "La transición Inconclusa. Treinta años de elecciones en México", COLMEX, México, 2001.
- 35) González Oropeza, Manuel, "La zaga de los derechos políticos en México", en Moctezuma Barragán, Gonzalo, "Derecho y Legislación Electoral, 30 años después de 1968", Coordinación de Humanidades-Miguel Ángel Porrúa, México, 1999.
- 36) Guy Hermes, Alain Rouquier y Juan J. Linz en la obra "¿Para qué sirven las elecciones?", FCE, México, 1982.
- 37) Heller, H., Teoría del Estado, México, 12ª reimpresión, FCE, México, 1987.
- 38) Hernández Chávez, Alicia (coord.), "Presidencialismo y sistema político. México y los Estados Unidos", COLMEX-FCE, México, 1994.
- 39) Instituto Federal Electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo (PNUD), "Análisis del Sistema Electoral Mexicano, Informe de un Grupo de Expertos", México, s/a.

- 40) Jiménez Ruíz, Francisco Javier, "Análisis comparado de los sistemas de financiación de los partidos políticos en los países occidentales con especial referencia a España y México", Editarte, México, 2002.
- 41) Lijphart, Arend, "Las democracias contemporáneas", 2ª reimpresión, Ariel, España, 1999.
- 42) López Moreno, Javier, "La Reforma Política en México", Ed. Centro de Documentación Política, A. C., México, 1979.
- 43) Lujambio, Alonso, "México", en Carrillo, Manuel, Lujambio, Alonso, Navarro Carlos y Zovatto, Daniel, "Dinero y contienda político-electoral. Reto a la democracia", FCE, México, 2003.
- 44) Martínez Sospedra, Manuel, "Introducción a los partidos políticos", Ariel Derecho, España, 1996.
- 45) Neumann, Sigmund, (comp.) "Modern Political Parties", The University of Chicago Press, 1956.
- 46) Nohlen, Dieter, "Sistemas electorales del mundo", Centro de Estudios Constitucionales, Artes Gráficas, Madrid, 1981.
- 47) Nohlen, Dieter, "Sistemas electorales y partidos políticos", 2ª edición, FCE, México, 1998.
- 48) Nohlen, Dieter, Picado, Sonia, Zovatto Daniel, (compiladores), "Tratado de derecho electoral comparado de AL", FCE, México, 1998.
- 49) Panebianco, Angelo, "Modelos de partidos", Alianza Editorial, España, 1990.
- 50) Paoli Bolio, Francisco José, "Constitucionalización de los partidos", en Hernández, María Del Pilar, "Partidos políticos: democracia interna y financiamiento de precampañas", Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, UNAM-IIJ, México, 2002.
- 51) Paoli Bolio, Francisco José, "Legislación y proceso político, 1917-1982", en González Casanova, Pablo (coord.). "Las elecciones en México, evolución y perspectivas", 3ª edición, IIS-UNAM-Siglo Veintiuno Editores, México, 1993.
- 52) Peschard, Jacqueline, "El financiamiento por actividades específicas en México, significado y perspectivas", en Orozco Henríquez Jesús (comp.), Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral II, "Administración y financiamiento de las elecciones en el umbral del siglo XX", IJ-UNAM, México, 1999.
- 53) Ruiz Massieu, Francisco, "Normación constitucional de los partidos políticos en América Latina", UNAM, México, 1974.
- 54) Sánchez Gutiérrez, Arturo, "La fiscalización de los recursos de los partidos políticos la experiencia mexicana en 1997," en Orozco Henríquez Jesús (comp.), Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral II, "Administración y financiamiento de las elecciones en el umbral del siglo XX", IJ-UNAM, México, 1999.
- 55) Sartori, Giovanni, "Partidos y sistemas de partidos", 1ª reimpresión, Alianza editorial, Madrid, 2000.
- 56) Sartori, Giovanni, "Teoría de la Democracia. El Debate Contemporáneo", Tomo I, 4ª reimpresión, Alianza Universidad, México, 1997.
- 57) Serra Rojas, Andrés, "Ciencia Política", 12ª edición, Porrúa, México, 1994.

- 58)Silva-Herzog Márquez, Jesús, "Partido Hegemónico y transición democrática", en Moctezuma Barragán, Gonzalo, "Derecho y legislación electoral. 30 años después de 1968", Coordinación de Humanidades-Miguel Angel Porrúa, México, 1999.
- 59)Silva-Herzog Márquez, Jesús, "El sistema político mexicano", Joaquín Mortiz, México, 1992.
- 60)Solís Acero, Felipe, "Regulación específica sobre el financiamiento de las campañas de los partidos políticos contenida en la legislación mexicana", Instituto Federal Electoral, México, 1995.
- 61)Weber, Max, "Economía y sociedad", 13ª reimpresión, FCE, México, 1999.
- 62)Woldenberg, José, "México: la mecánica de su cambio democrático", en Moctezuma Barragán, Derecho y legislación electoral. 30 años después de 1968", Coordinación de Humanidades-Miguel Angel Porrúa, México, 1999.
- 63)Woldenberg, José, "El Financiamiento a la Política", en Hernández, María del Pilar, "Partidos Políticos: democracia interna y financiamiento de precampañas", IJ-UNAM, México, 2002.
- 64)Xifra Heras, Jorge, "Curso de Derecho Constitucional", Tomo II, sin edición, Bosch, Barcelona, 1962.
- 65)Zovatto G., Daniel, "La financiación de partidos políticos y campañas electorales en América Latina: una visión comparada", ponencia presentada ante la OEA, 30 de enero de 2001.

#### DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

- 66)Diccionario de Política, Tomo L-Z, 6ª edición, Siglo Veintiuno Editores, México, 1991.
- 67)Diccionario Electoral, Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (Capel), Costa Rica, 1989.
- 68)Diccionario Enciclopédico Océano Uno Color, Editorial Océano, España, 1999.
- 69)Diccionario Jurídico Espasa, Madrid, 1993.
- 70)Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo I-O, Porrúa-IJ- UNAM, México, 1998.
- 71)Enciclopedia Parlamentaria de México, Sistemas electorales de México, Vol. III, Tomo I, Serie IV, Instituto de Investigaciones Legislativas, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Miguel Angel Porrúa, México, 1997.

#### REVISTAS

- 72)Aragón Reyes, Manuel, "Democracia y representación. Dimensiones subjetiva y objetiva del derecho de sufragio", en Corts. Anuario de Derecho Parlamentario, no. 9, España, 2000.
- 73)Bailey, John et al., "Aspectos jurídicos del financiamiento de los partidos políticos", Justicia Electoral, Revista del Tribunal Federal Electoral, Vol. II, no. 3, México, 1993.
- 74)Becerra, Ricardo, Salazar Pedro, Woldenberg José, "El cambio político de México y las elecciones del año 2000", Universidad de México, no. 591, abril – mayo, México, 2000.

- 75) Browein, Jochen Abr y Bank Rolan, "Financing of Political Parties in Comparative Perspective", Revista Zeitschrift Für Ausländisches Öffentliches Recht Und Völkerrecht, 61 jahrgang, heft 1, Alemania, 2001.
- 76) González-Varas, Santiago, "La financiación de los partidos políticos en Alemania tras la sentencia del Tribunal Constitucional de 9 de abril de 1992", en Revista Española de Derecho Constitucional, España, Año 12, núm. 36, septiembre-diciembre, 1992.
- 77) Lujambio, Alonso, "Financiamiento y fiscalización de los partidos políticos en México", Elecciones en México, nov. /abr., México, 2001-2002.
- 78) Pérez Gándara, Raymundo, "Los partidos políticos como entidades de interés público", en Boletín del CC Judicial Electoral, Año 5, no. 5, septiembre-octubre, México, 1999.
- 79) Peschard, Jacqueline, "¿Alternancia y Sistemas de partidos?", Voz y Voto, México, 2002.
- 80) Tapia Labarrieri, Bertha y Ocampo Trejo Mauricio, "El interés jurídico de los partidos políticos considerados como entidades de interés público" en Boletín del CC Judicial Electoral, México, Año 5, no. 6, septiembre-octubre, 1999.
- 81) Woldenberg, José, "Dinero para la democracia", Etcétera, septiembre, México, 1999.
- 82) Woldenberg, José, "México, la mecánica de su cambio democrático", en Moctezuma Barragán, Gonzalo (coord.), "Derecho y legislación electoral. 30 años después de 1968", Coordinación de Humanidades UNAM-Miguel Ángel Porrúa, México, 1999.
- 83) Woldenberg, José, "Partidos, dinero y democracia. El financiamiento de los partidos políticos en México y en el mundo", Etcétera, México, noviembre, 1994.
- 84) Woldenberg, José, "Partidos: el peso y el voto", en Etcétera, México, junio, 1993.
- 85) Zuleta Puceiro, Enrique, "El financiamiento de la actividad partidaria en un contexto de transformaciones estructurales", El Príncipe, Revista de Ciencia Política, año III, no. 5/6, septiembre-diciembre, Argentina, 1996.

#### **LEGISLACIÓN NO VIGENTE**

- 86) Ley Electoral del 19 de diciembre de 1911.
- 87) Ley Electoral para la Formación del Congreso Constituyente del 20 de septiembre de 1916.
- 88) Ley Electoral del 6 de febrero de 1917.
- 89) Ley de para la Elección de Poderes Federales del 2 de julio de 1918
- 90) Ley Electoral Federal del 7 de enero de 1946.
- 93) Decreto que Reforma Diversos Artículos de de la Ley Electoral Federal del 21 de febrero de 1949.
- 94) Ley Electoral Federal del 4 de diciembre de 1951.
- 95) Decreto que Reforma Diversos Artículos de la Ley Electoral Federal del 7 de enero de 1954.
- 96) Ley de Reformas y Adiciones a la Ley Electoral Federal del 28 de diciembre de 1963.
- 97) Ley Federal Electoral del 5 de enero de 1973.

- 98) Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales del 28 de diciembre de 1977.
- 99) Código Federal Electoral del 9 de enero de 1987, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de febrero de 1987.
- 100) Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales del 15 de agosto de 1990.
- 101) Reformas al Código Federal y de Instituciones y Procedimientos Electorales, del 24 de septiembre de 1993, como consecuencia de las modificaciones constitucionales del mismo año.
- 102) Decreto por el que se Reforman, Adicionan y Derogan Diversas Disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y Otros Ordenamientos Legales 22 de noviembre de 1996.
- 103) Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y Otros Ordenamientos Legales del 31 de diciembre de 2003.

#### LEGISLACIÓN VIGENTE

- 104) Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, Instituto Federal Electoral, México, 1999.
- 105) Código Fiscal de la Federación, Editorial SISTA, México, 2002.
- 106) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Secretaría de Gobernación, 10ª edición, México, 2003.
- 107) Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2ª edición, México, 2003.

#### PÁGINAS WEB

- 108) Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, [www.trife.gob.mx](http://www.trife.gob.mx), México, 2005.
- 109) Instituto Federal Electoral, [www.ife.org.mx](http://www.ife.org.mx), México, 2005.
- 110) Pinto-Duschinsky, Michael, "Financiamiento de partidos y candidatos", <http://www.aceproject.org/main/espanol/pc/pcd.htm>, IFES, UN-DESA, IIDEA 07 de septiembre de 1997.

#### DOCUMENTOS OFICIALES

- 111) Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se aprueba el Reglamento del IFE en materia de transparencia y acceso a la información pública, del 30 de mayo de 2003.
- 112) Dictamen de la Comisión de Consejeros del Consejo General del IFE sobre los informes de gastos de campaña de los partidos políticos en 1994", IFE, 7 de abril de 1995.

- 113) Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917-1997, Biblioteca del Congreso de la Unión, LVII Legislatura Cámara de Diputados, México, 1997.
- 114) Régimen financiero de los partidos políticos Instituto Federal Electoral, México, 1993.
- 115) Régimen Financiero de los partidos políticos y financiamiento público aprobado para 1997, IFE, México, marzo de 1997.
- 116) Zedillo, Ernesto, "Discursos de toma de posesión de la Presidencia de México", 1 de diciembre de 1994.