



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO**

---

---

**FACULTAD DE DERECHO**

**SEMINARIO DE SOCIOLOGÍA GENERAL Y JURÍDICA**

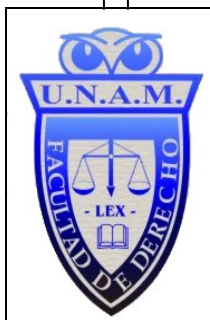
**“LA SOCIOLOGÍA POLÍTICA APLICADA AL  
ANÁLISIS DEL TIEMPO Y COSTO QUE IMPLICAN LAS  
CAMPAÑAS POLÍTICAS MEXICANAS”**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO**

**PRESENTA:**

**MARIANA ITALLITZIN GARCÍA GUILLÉN**



**ASESOR: DR. ARMANDO SOTO FLORES**

**CD. UNIVERSITARIA, D.F.  
2006**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**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.

*Muchas gracias al Dr. Armando Soto Flores, por su apoyo y dedicación en el desarrollo de este proyecto. Sin su esfuerzo, este trabajo no hubiera sido posible.*

*Gracias a la Universidad Nacional Autónoma de México, por dejarme la mejor de las herencias, mi educación y una visión amplia de la vida.*

*A la Facultad de Derecho, por darme la oportunidad de crecer y formarme en sus aulas.*

*A mi mami, por ser la compañera valiente que ilumina y guía mis pasos. Gracias por dedicar tu vida a cuidarme y formarme. Barbara, este logro te pertenece.*

*A mi papi, por brindarme la mejor de las infancias.*

*A mi hermana, por ser el pilar de mis sueños. Sara gracias por brindarme tanto amor y por creer siempre en mí.*

*A mi hermano, que es el motor de mi vida. Carlos, espero que la vida me alcance para llenar las expectativas que has depositado en mí, gracias por no rendirte nunca y por cuidar siempre de mí.*

*A mis hermanos, Alfredo y Miguel, ausentes en presencia, pero presentes siempre en mi alma y mi corazón.*

*Al bebo, que ha sido el ingrediente clave de la culminación de este trabajo Gracias por causar tanta alegría e ilusión en mi vida.*

*A Maye, por motivarme a crecer como ser humano y por demostrarme que la familia no solo nace a través de la sangre, también surge con el lazo de amistad, apoyo y cariño, que me has brindado. Gracias por tanto y por todo.*

*A Ariana Villegas, por brindarme tanto amor y apoyo. Gracias por ser la luz de mis días y darle sentido a mi vida. Sin ti este sueño no estaría completo.*

*A los niños, que han sido mis compañeros de batalla y me han demostrado que el tiempo y la distancia solo fortalecen nuestro código de amistad.*

*A mis amigos que son la familia que he elegido para compartir mi vida. Gracias por siempre estar a mi lado y dejarme con ganas de seguir viviéndolos. Son y serán el punto de referencia al que siempre acabe por volver.*

*Al grupo de protección civil por su apoyo, cariño y paciencia que me han brindado durante estos años.*

## ÍNDICE

<b>Introducción</b>	I
<b>I. Antecedentes</b>	1
1. ¿Qué es un partido político?	1
2. Sistema Electoral Mexicano	16
3. Régimen financiero de los partidos políticos en México	26
4. Fiscalización de los partidos políticos	33
<b>II. Análisis Jurídico del financiamiento de los partidos políticos en México</b>	
1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	37
2. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales	53
3. Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2006	62
4. Reglamento para el financiamiento público de las actividades específicas que realicen los partidos políticos como entidades de interés público	68
5. Reglamento que establece los lineamientos, formatos, instructivos, catálogo y guía contabilizadora aplicables a los partidos políticos nacionales en el registro de sus ingresos y egresos y en la presentación de sus informes	73
<b>III. Análisis del Gasto Electoral</b>	
1. Presupuesto otorgado a los partidos políticos para el año 2006	77
2. Presupuesto otorgado al Instituto Federal Electoral para el año 2006	82
3. Campañas presidenciales: tiempos y costos	90
4. Voto y Abstencionismo mexicano: ¿Cuánto le cuesta al país?	107

#### **IV. Consideraciones para la reducción del presupuesto y tiempos de campaña con que cuentan los partidos políticos mexicanos**

1. El financiamiento público de los partidos políticos:

¿La mejor opción?

111

2. Reducción de los tiempos y gastos de la campaña presidencial	117
3. Medios de comunicación: ¿Costo informativo o negocio empresarial?	125
4. Implementación de medidas de control e instituciones responsables de la fiscalización de los partidos políticos	130
<b>Resumen y Conclusiones</b>	<b>134</b>
<b>Bibliografía</b>	<b>141</b>

## **Introducción**

Los partidos políticos han sufrido grandes transformaciones a través de los años. La cuestión, sin embargo, es más compleja, puesto que si pasamos a una revisión más exacta de lo que ha venido cambiando en los últimos decenios en la política mexicana, vamos a encontrar facetas ambiguas dentro de la organización y funcionamiento de los partidos políticos que atienden, ante todo, al ambiente político y social que vive el país en tiempos de proselitismo.

Ni duda cabe, que en la actualidad el análisis de las instituciones y fórmulas electorales forman parte de nuestra vida diaria. Por esa razón este tema me ha inspirado a investigar y escribir acerca de las reformas que considero necesarias para sacar adelante los rezagos que presentan nuestros procesos electorales y las leyes que los rigen. Sabiendo de ante mano que las reformas no se agotan, por que siempre tendrán que responder a las condiciones y necesidades que presente el país en ese instante, pero deben de irse acondicionando para cuidar ante todo el estado de derecho y la credibilidad de la ciudadanía en sus instituciones, que deben darse a la tarea de fomentar la democracia y la cultura política.

A través de estos cuatro capítulos, pretendo implementar mis conocimientos en la materia político-social, para aportar propuestas viables, que inspiren las reformas necesarias que requiere nuestro país en materia de gastos y tiempos de campaña que se les otorga a los partidos políticos.



El reclamo democrático hoy, va mas allá de elecciones limpias, libres y competidas, el ciudadano reclama autoridades competentes que se encarguen de frenar, disminuir y controlar de manera eficaz los gastos que realizan los partidos políticos dentro de las contiendas electorales, así como la modificación de los tiempos de campaña, que han resultado desgastantes y costosos.

La opinión pública, refleja un solo deseo, ya no más candidatos que basen el éxito de sus campañas en la explotación de su imagen dentro de los costosos medios de comunicación, y ya no más campañas costosas que resulten ser poco propositivas. Hay que ganarle, a través de la doctrina jurídica, espacios a los medios de comunicación, colocando de manera cómoda y privilegiada a las ideas y propuestas que devengan de las plataformas políticas correspondientes, por que hoy los medios, han devenido indispensables en el desarrollo de las campañas electorales, pero no por su capacidad informativa, sino gracias a su penetración y cobertura.

El dinero ha cobrado gran relevancia para el funcionamiento de la vida política y ha dejado en segundo plano, la acción de los partidos. De ahí la necesidad de introducir controles sobre los recursos de los partidos y garantizar el buen uso de sus ingresos y egresos.

Por la importancia que considero tienen los partidos políticos dentro del régimen electoral y por que creo que resultan ser la plataforma necesaria, que nos permita

aspirar a la construcción de un sistema electoral mucho más digno y democrático, creo que debemos hacer buen uso de ellos como herramientas de representación ciudadana y no lo contrario.

Los partidos políticos, son piezas indispensables en la democracia sustentable, no podemos permitir que se conviertan en organizaciones sujetas a los intereses de unos cuantos, y para ello, debemos acercarlos, a través de las reformas necesarias, al camino del cumplimiento de las reglas, reforzando, con apoyo de las instituciones, la rendición de cuentas y la impartición de justicia, basados siempre en el fortalecimiento del sistema de sanciones.

Así, la presente tesis esta conformado por cuatro capítulos, que se encargan de llevarnos, del nacimiento de la figura denominada hoy partido político, hasta nuestros días, que son el reflejo de procesos electorales que han dejado a su paso grandes fracturas, no solo en el interior de la vida de los partidos políticos, sino dentro de la confianza del electorado que participo activamente en las elecciones de este año, 2006.

Adentrándome un poco más en la investigación, debo citar mi capítulo primero, concerniente a los antecedentes de los partidos políticos, su significado, nuestro sistema electoral, el régimen financiero que mantienen y el gran reto de las autoridades electorales por controlar y transparentar, a través de la fiscalización,

los recursos que provienen tanto del Instituto Federal Electoral, como del sector privado.

En mi capítulo segundo, me permito realizar un análisis jurídico profundo del financiamiento con que cuentan los partidos políticos, considerando las bases jurídicas más importantes, y comentando lo establecido en materia electoral, tanto en la constitución, como en los decretos y reglamentos que consideramos más importantes para la materia en comento.

El capítulo tercero, es el reflejo de un panorama basado en cifras cuantiosas, que nos revelan las grandes cantidades que son otorgadas anualmente y en tiempos de campaña, para la realización de actividades a cargo de los partidos políticos. Aquí considero el presupuesto del Instituto Federal Electoral, las campañas presidenciales, tomando en cuenta su costo y el tiempo que implican, así como un breve análisis del costo del voto mexicano.

Y por último, complemento mi trabajo con un cuarto capítulo consistente en reflexiones que giran alrededor del costo de la vida político-electoral mexicana. Dentro de este capítulo considero de gran importancia la reducción del gasto dentro de las contiendas electorales, a través de las partidas presupuestales que se les autoriza, esperando que la reacción inmediata de las reformas sea conducente a la reducción de los tiempos de campaña y la delimitación de la contratación de medios de comunicación. Esto, claro está, solo se logrará con reformas en materia electoral, implementación de medidas de control y

fortalecimiento de instituciones electorales, propuestas que consideré y desglose ampliamente dentro de mis conclusiones.

# **CAPÍTULO I**

## **ANTECEDENTES**

Nuestra sociedad se encamina cada día más al fortalecimiento de la democracia, esto se da con el apoyo de las autoridades que se encargan de respetar y hacer respetar los derechos político-electorales de los ciudadanos, sin embargo se requiere realizar un mayor esfuerzo mediante la aplicación de mecanismos que respondan positivamente a las expectativas de los connacionales.

A tal efecto en este capítulo abordaremos los conceptos de partido político, sistema electoral mexicano, régimen financiero de los partidos políticos y fiscalización de los mismos.

### **1. ¿QUÉ ES UN PARTIDO POLÍTICO?**

La palabra partido viene del latín *pare*, que significa parte o fracción, y político viene de *polis*, sinónimo de ciudad, por lo cual partido político significa parte de la ciudad.

En la época de la Grecia Antigua no existían los países como hoy los conocemos, en lugar de estos había poblaciones independientes con su propio ejército y gobierno, a las que se les denominó ciudades-estado.

La definición de “partidos políticos” resulta compleja ya que puede tomar diferentes sentidos de acuerdo a las influencias dogmáticas de cada autor, por esa razón a continuación se dan algunos conceptos de autores expertos en el tema y dedicados al estudio del mismo.

Edmund Burke, al definir el concepto de partido político señala que “... es un cuerpo de hombres unidos para promocionar por medio de la unión de sus esfuerzos el interés nacional sobre la base de un principio concreto respecto del cual todos se muestran de acuerdo<sup>1</sup>”.

Este concepto resulta atinado, aunque en la realidad debemos reconocer que está fuera de contexto, ya que nuestro país se ha visto poco favorecido dentro de sus intereses nacionales, y gran parte de la unidad de los mismos es sólo lo que intentan reflejar dentro de las contiendas electorales con la finalidad de impactar en la sociedad de manera positiva, dándoles confianza y haciéndoles creer que a través de dicha unidad se cubrirán sus necesidades.

Robert Michels, define al partido político diciendo: “El término presupone que entre los componentes individuales de éste debe existir una dirección armónica de voluntades hacia objetivos y metas prácticas idénticos. Si falta esto el partido se transforma en una mera organización<sup>2</sup>”.

---

<sup>1</sup> BURKE, Edmund, citado en WARE, Alan. *Partidos políticos y sistemas de partidos*. Ed. Istmo, Madrid, 2004. p. 31.

<sup>2</sup> MICHELS, Robert. *Los partidos políticos*. Tomo II, Ed. Amorrortu, Buenos Aires, 2003. p. 155.

Esta idea nos deja una definición bastante austera, pero nos permite visualizar un requisito indispensable de los partidos políticos, que a veces no le damos la suficiente importancia, y esto es la voluntad, ya que si se presentan diversos ideales dentro del mismo, y se dedica a priorizar en intereses de unos pocos, estaremos presenciando la debilidad de las funciones partidistas.

Ante esta situación debemos resaltar que hay diferencias muy marcadas entre un partido político y una organización, ya que cuando el primero pierde el sentido de su existencia como ente prioritario dentro de las causas sociales y necesidades nacionales, se convierte –como ya se ha señalado- en una simple organización.

En el caso de Max Weber, nos encontramos con un concepto mucho más amplio y exacto, al decir que “... partido político es una asociación dirigida a un fin deliberado, ya sea este objetivo como la realización de un programa que tiene finalidades materiales o ideales, sea personal, es decir tendiente a obtener beneficios, poder y honor para los jefes y seguidores, o si no tendiente a todos estos fines al mismo tiempo<sup>3</sup>”.

Esta definición refleja el desarrollo histórico, y engloba parte de autores clásicos con un toque bastante social, dando herramientas al ciudadano para exigir de sus representantes políticos no sólo una ideología convincente, sino también resultados materiales, dentro del bienestar común.

---

<sup>3</sup> WEBER, Max, *Economía y Sociedad*. Ed. FCE, México, 1999. p.1153.

Duverger afirma que: “El partido político es una comunidad de una estructura particular que se caracteriza ante todo por las relaciones internas entre los miembros de una comunidad”<sup>4</sup>, cabe señalar que esta definición podría considerarse un poco austera e incompleta para nuestros días, ya que un partido político resulta ser mucho mas complejo y aborda una problemática social que nos obliga a hacer mención de una definición que aborde tanto sus características esenciales, como su estructura y objetivos.

Sartori establece que es necesaria una definición sencilla que no sólo señale qué es un partido político, sino que también excluya a todo aquello que no sea un partidos político, por lo que define a los partidos políticos como “... cualquier grupo político identificado por una etiqueta oficial que presenta a las elecciones, y puede sacar en elecciones, candidatos a cargos públicos”<sup>5</sup>.

Este autor ha hecho grandes aportaciones dentro de este tema, pero de su definición podemos rescatar varias cuestiones, una que los partidos políticos tienen como finalidad la representación de los intereses de un pueblo, y la segunda que sólo a través del instrumento llamado elecciones, pueden llegar a la obtención del poder y así gobernar al pueblo. Podemos decir que es un medio de representación, siempre y cuando esté ligado a los intereses de las masas.

---

<sup>4</sup> DUVERGER, Maurice. *Los Partidos Políticos*. Ed. FCE, México, 2002. p. 94.

<sup>5</sup> SANTORI, Giovanni. *Partidos y Sistemas de Partidos*. Ed. Alianza Editorial, Madrid, 2002. p. 89.



Ahora bien, de acuerdo con el Instituto Electoral del Estado de México: “Los partidos políticos son entidades de interés público, que tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación popular 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”<sup>6</sup>.

De acuerdo con nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los partidos políticos son entidades de interés público, cuyos fines son promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional, y hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

Esto da a los partidos políticos el alto objetivo de ser los mecanismos, medios, o instrumentos para que el pueblo, en uso de su soberanía, tenga entrada al ejercicio del poder público y se plasme en realidad, en la mayor medida posible, el afán democrático de que los gobernados nos sometemos con gusto a un gobierno con tal de que sea de nosotros mismos.

Lo anterior deviene del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en su fracción I determina:

**Artículo 41. (...)**

---

<sup>6</sup> *Cuadernillo electoral del Ciudadano*. Instituto Electoral del Estado de México, México, 2005. p. 25.

- 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. (...)

Ahora bien, dentro del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) no existe una definición como tal de lo que es un partido político, sin embargo en el Artículo 22 señala:

**Artículo 22.**

1. La agrupación política nacional que pretenda constituirse en partido político para participar en las elecciones federales deberá obtener su registro ante el Instituto Federal Electoral.
2. La denominación de “partido político nacional” se reserva, para los efectos de este Código, a las organizaciones políticas que obtengan su registro como tal.
3. Los partidos políticos nacionales, tienen personalidad jurídica, gozan de los derechos y de las prerrogativas y quedan sujetos a las obligaciones que establecen la Constitución y este Código.

De lo anterior se desprende que la denominación oficial es “partido político nacional”, sin embargo para efectos del presente trabajo únicamente se llamará “partido político”.

La creación de los partidos políticos es libre. Como en todos los derechos de libertad, su titular es dueño de ejercerlo en sentido positivo o en sentido negativo. No se puede prohibir la creación de partidos políticos, salvo en los casos en que la

Constitución así lo señala, tampoco cabe imponer a nadie la incorporación a alguno de los que existían. Todo ello, dentro del respeto a la Constitución y a la Ley, ha de ser establecido en los estatutos, que determinaran sus objetivos y su forma de alcanzarlos, incluyendo en ella la manera de estructurarse y el modo de adoptar las decisiones conducentes al logro de esas metas.

La creación del partido, el ejercicio del derecho a crearlo, se conciertan libremente las voluntades de los fundadores sobre unos fines, una organización y unos medios plasmados en los estatutos. El derecho a crear partidos es un derecho de libertad que el Estado reconoce y no concede discrecionalmente. No debemos olvidar que la pretensión de crear un partido político se ajusta a las exigencias establecidas por la Constitución y la ley.

Así, en la actualidad los partidos políticos son los protagonistas decisivos de la vida política contemporánea y ese protagonismo afecta, dándoles un sentido nuevo, a las normas e instituciones que configuran la democracia de nuestros días. Vivimos en un Estado de partidos y, según se considere, cabe incluso afirmar que, dentro de él, el partido es el soberano, el nuevo príncipe, que siempre deberá actuar anteponiendo la voluntad del pueblo y conforme a las leyes que nos rigen, nada sobre de ellas.

Los partidos políticos son organizaciones de personas y grupos que comparten opiniones y puntos de vista similares frente a los principales problemas de sus

comunidades y del país. Un partido político busca defender ciertas ideas y hacer que estos pensamientos se vuelvan un proyecto de gobierno.

Las organizaciones que hoy conocemos como partidos políticos tienen sus raíces en tres acontecimientos históricos que ocurrieron en Europa y Estados Unidos:

1. La Revolución Inglesa del siglo XVIII, en la que surgen los grupos que se convierten en los partidos Tory y Whigs, hoy conocidos como conservadores y laboristas.
2. Después de la independencia de los Estados Unidos en 1776, nacen los partidos Republicano y Federalista. El partido Republicano fue rebautizado como Republicano Demócrata, para que tiempo después quedara simplemente con el nombre que usa hasta nuestros días: Partido Demócrata. Este fue el primer partido en la historia que se organizó para buscar el voto ciudadano en elecciones y así conquistar el poder.
3. Como consecuencia de la revolución francesa surgen dos importantes grupos políticos llamados jacobinos y girondinos. En la sala de la asamblea francesa donde se debatían los asuntos de gobierno, los jacobinos se sentaron a la izquierda del edificio mientras que los girondinos, tomaron asiento en las butacas que estaban al lado derecho. Desde entonces hasta nuestros días se identifica a muchos partidos políticos por ser de “derecha” o de “izquierda”, según su corriente de pensamiento

A fines del siglo XIX y principios del XX empezaron a cuajar los partidos políticos.

Existieron luchas entre conservadores y liberales, ya que los conservadores gozaban del apoyo de la iglesia Católica, los terratenientes y los comerciales vinculados con el exterior.

Al paso del tiempo los partidos conservadores han sobrevivido más que los liberales.

Las corrientes inorgánicas que lucharon por el poder, se individualizaban a partir de su enfoque sobre el problema de cómo organizar a los nuevos estados. Así, se encuentran los liberales y conservadores, federalistas y centralistas, monarquistas y republicanos, y demás vertientes.

Además en el siglo pasado, se integran partidos en torno a los caudillos que lograron la independencia, encabezando al país en alguna guerra internacional o lideraron un movimiento social.

Los partidos, como instituciones que permiten participar en el proceso decisorio, sólo se dan en los países con mayor desarrollo del área, mas este aserto no implica aceptar el postulado de que toda nación latinoamericana desarrollada existen tales partidos<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Cfr. RUIZ Massieu, José Francisco. **Formación constitucional de los partidos políticos en América Latina**. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1974. pp. 9, 10 y 17.

El origen de los partidos políticos en México viene desde los tiempos de la Independencia, cuando se formaron dos bandos políticos con ideas totalmente opuestas. Por un lado estaban los insurgentes, que buscaban independizar a nuestro país de la Corona española, y por otro estaban los defensores del gobierno colonial. El movimiento encabezado por Hidalgo y Morelos no era un partido político sino un grupo de personas que luchaba para que México no fuera una colonia. Una vez que México alcanzó su independencia, dos ideas opuestas dieron pie a la creación de igual número de partidos. Los conservadores exigían respeto a las tradiciones religiosas y una república centralista donde el gobierno federal tuviera un poder fortalecido sobre los poderes de los estados. En oposición al partido Conservador estaba el partido Liberal. Los liberales promovían la libertad religiosa y una república federal donde existiera una relación equilibrada entre el poder del gobierno central y los estados.

El partido conservador prácticamente desapareció después del fusilamiento del emperador en el Cerro de las Campanas. El partido liberal quedó dividido en dos alas, los civiles, encabezados por Benito Juárez, y los militares, dirigidos por un general oaxaqueño que luchaba en contra de la reelección de Juárez: Porfirio Díaz. Una vez que llegó al poder, Don Porfirio se olvidó de sus consignas anti-reeleccionistas para sentarse en la silla presidencial por más de 30 años.

Durante el régimen de Díaz los comicios eran manipulados para beneficiar a los intereses políticos del general oaxaqueño. Los cargos más importantes de elección popular eran escogidos por el propio general, sin una participación real de

los ciudadanos. Como las elecciones eran una farsa y no había división de poderes, los partidos políticos perdieron su razón de ser. Con el inicio de un nuevo siglo, la oposición a Díaz se empezó a organizar políticamente y esto revivió la actividad de los partidos.

En 1909, Francisco I. Madero creó el Partido Anti-reeleccionista para promover las ideas de su libro *La sucesión presidencial de 1910*. Madero decidió competir contra Díaz en las elecciones por la presidencia, pero los comicios estuvieron muy amañados. En las votaciones para elegir presidente en 1910, el general oaxaqueño obtuvo 18,826 votos mientras que Madero apenas obtuvo 186. Después de este fraude, Madero decidió que era imposible remover a Díaz de la presidencia por la vía electoral y convocó a un levantamiento armado, dando inicio al movimiento que conocemos como Revolución Mexicana.

A pesar de que las facciones ya existían desde el siglo XIX no fue hasta después de la Revolución que se empezaron a organizar partidos políticos tal y como hoy los conocemos<sup>8</sup>.

Durante la mayor parte del siglo XX, el sistema de partidos estuvo dominado por el partido que gobernó México de 1929 al año 2000. A continuación presento una breve semblanza de las tres fuerzas políticas de nuestro país.

### **El Partido Revolucionario Institucional (PRI)**

<sup>8</sup> Cfr. PARDINAS, Juan E. *Tú y tu voto construyeron la democracia*. IFE, México, 2003. pp. 79-82.

En 1928 había más de 8,000 partidos políticos en toda la República. Después de las sangrientas batallas de la Revolución, el presidente Plutarco Elías Calles observó el peligro que significaban las divisiones entre los líderes políticos regionales. La solución era unificar a todos los líderes regionales en un solo partido que promoviera los ideales de la Revolución. Así es como nace el Partido Nacional Revolucionario (PNR).

El Primero de diciembre de 1928, aparece el Manifiesto del Comité Organizador del Partido Nacional Revolucionario, en el que Calles invita a todos los partidos, agrupaciones y organizaciones políticas de la República, de credo y tendencia revolucionaria, para unirse y formar el partido. El PNR se funda el día 4 de marzo de 1929 para terminar con las luchas por el poder de los distintos grupos regionales.

En marzo de 1938, durante el gobierno de Lázaro Cárdenas, el PNR se cambió el nombre a Partido de la Revolución Mexicana (PRM). Al interior de dicho partido se forman cuatro grupos de miembros formados por campesinos, obreros, trabajadores del gobierno y militares. En 1945, el PRM postula para la Presidencia al licenciado Miguel Alemán Valdés, el primer candidato para ocupar ese puesto que no tenía un origen militar. Para enero de 1946 el PRM vuelve a cambiar el nombre para llamarse Partido Revolucionario Institucional (PRI). Un cambio importante entre el PNR y el PRI fue la desaparición del sector militar al interior del partido.



Durante el siglo XX, de todos los partidos que existían en el mundo, el PRI es el partido que permaneció por más tiempo en el poder. Desde 1929, el PRI ganó 12 elecciones presidenciales consecutivas, hasta su derrota en julio de 2000. También ha triunfado en la mayor parte de los comicios estatales y municipales que se han realizado en el país desde entonces<sup>9</sup>.

El Partido Revolucionario Institucional, era un sistema político, económico y social; una coalición de gobierno de casi todas las instituciones importantes del país, y un poder de equilibrio entre los grupos locales competidores y regionales, los cuales tomaban parte en la distribución de la economía mexicana, durante muchos años se transformó en el órgano especializado en todas las tareas relacionadas con la lucha política para mantener el monopolio o el predominio del gobierno en los puestos de elección popular, los cambios acaecidos en las décadas de 1980 y 1990 han ido transformándose paulatinamente en su contenido, hasta el gobierno de Zedillo contaba con extensas redes de gobierno; paralelamente se produjo un fenómeno de erosión en la calidad y cantidad de sus servicios como agencia de reclutamiento, escuela política y escalera de movilidad social<sup>10</sup>.

## **Partido Acción Nacional (PAN)**

---

<sup>9</sup> Cfr. *Ibíd.*, pp. 83-84.

<sup>10</sup> Cfr. SOTO Flores, Armando. *Ensayos políticos y constitucionales sobre temas contemporáneos*. Porrúa, México, 2004. p. 9.

En 1939 un grupo de profesionales, encabezados por Manuel Gómez Morin, se unen para fundar el Partido Acción Nacional. Desde 1926, Gómez Morin trabajó para formar un partido político que iniciara un proceso de reconstrucción nacional. El PAN es el partido político de oposición más antiguo que hay en México. Uno de los objetivos principales que inspira la creación del PAN es el establecimiento de la democracia en México como forma de gobierno y modo de convivencia entre los ciudadanos. Acción Nacional surgió de la necesidad de participación política de grupos ciudadanos que estaban en desacuerdo con el gobierno de Lázaro Cárdenas. El PNR tenía un dominio casi total de la vida política nacional. Los fundadores del PAN tenían como meta principal no sólo alcanzar el poder por medio de triunfos electorales, sino crear conciencia entre los ciudadanos para encontrar nuevas soluciones a los principales problemas económicos y sociales de México.

En los últimos años, el PAN ha logrado importantes triunfos electorales en varios estados del país. En el año 2000, Vicente Fox se convirtió en el primer panista en llegar a la presidencia del país.

### **El Partido de la Revolución Democrática (PRD)**

Se fundó el 5 de mayo de 1989. El nacimiento del PRD es una consecuencia de la formación del Frente Democrático Nacional (FDN), que postuló como candidato a la presidencia de la república a Cuauhtemoc Cárdenas Solórzano para las elecciones de 1988. Los orígenes del PRD se conforman con organizaciones y

partidos de izquierda que existían desde hace varios años y con un grupo de disidentes del PRI.

En 1987 Cuauhtémoc Cárdenas y Porfirio Muñoz Ledo forman un grupo político dentro del partido oficial que propuso cambios a la forma en que se escogía al candidato presidencial del PRI. Por su parte, varias organizaciones de izquierda, entre las que destacaban los partidos Socialista Unificado de México y Mexicano de los Trabajadores, se fusionaron en 1987 para dar vida al Partido Mexicano Socialista (PMS), que proclamó la candidatura presidencial del ingeniero Heberto Castillo Martínez, quien declino a favor de la candidatura de Cárdenas. Finalmente, la corriente democrática rompió con el PRI cuando el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) escogió a Cárdenas como su candidato presidencial. Los partidos Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN), Popular Socialista (PPS) y México Socialista (PMS) se sumaron al para formar el Frente Democrático Nacional y apoyar la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas. El PMS cedió su registro como partido político para impulsar el nacimiento del PRD. Actualmente el PRD gobierna la ciudad de México, y otras entidades federativas, situándose ideológicamente en la izquierda de la arena política.

Después de este breve recorrido podemos darnos una idea de lo difícil que ha resultado el reconocimiento de los partidos políticos como vehículos de participación de la democracia representativa. La realidad es que la lucha de poderes y de ideologías sólo ha fortalecido la figura de partidos, logrando tener en

nuestros días un sistema cada día más cercano a la democracia, a través del multipartidismo, la participación ciudadana y las contiendas electorales.

## **2. SISTEMA ELECTORAL MEXICANO**

Así como los partidos políticos han transformado a la democracia representativa tradicional, los sistemas electorales también dejan sentir sus efectos en los regimenes partidarios.

Si nos adentramos un poco mas en la historia del sistema electoral mexicano encontramos datos muy importantes que forjaron el crecimiento de nuestro actual sistema electoral. En la época revolucionaria la construcción del nuevo Estado mexicano se fundó en una acción que artículo las grandes decisiones políticas alrededor de las nuevas instituciones públicas, que dieron origen a un gobierno federal fuerte, central y capaz de sumar el apoyo social que requieren las políticas públicas modernizadoras.

Los procesos electorales y sus instituciones no escaparon a esa tendencia centralizadora y modernizadora, aunque se llevaron a cabo con mayor lentitud que en el resto del sistema político mexicano, lo que explica que hasta los años cuarenta se conservaran todavía muchas de las costumbres y procedimientos descentralizados del siglo anterior que dejaban los procesos electorales en manos de las autoridades municipales y estatales. No es sino hasta la gran reforma

electoral de 1946 cuando se crean las instituciones centralizadoras y articuladoras de la participación electoral del país.

En la Ley Electoral de 1911, así como en la reforma constitucional de 1912, encontramos algunas primeras medidas legales para la puesta al día del sistema electoral mexicano, al otorgarse personalidad jurídica a los partidos políticos y concedérseles la facultad de proponer candidatos para integrar las mesas directivas de casilla.

Es importante mencionar que dentro del desarrollo y crecimiento del sistema electoral mexicano, hay dos personajes, que resultan ser no solo precursores, sino los hombres claves del impulso del sistema electoral, Mario Moya y Jesús Reyes Heróles.

Para las elecciones presidenciales de 1940 la historia político-electoral de México se convirtió en un parteaguas ya que se puso en entredicho la eficiencia de las instituciones electorales. Ya desde entonces, los procesos y leyes electorales demostraron que no constituían un instrumento eficaz para otorgar legalidad y legitimidad a los comicios, sino que era, sobre todo, el medio para propiciar la circulación de cuadros políticos, así como de renovación de alianzas con grupos emergentes y de cohesión política.

Frente a este panorama desolador se creó -el 7 de enero de 1946- una nueva ley electoral, que permitiría un mayor control, legitimidad, equidad y confiabilidad

dentro de las contiendas electorales. Dentro de los muchos cambios que representaba dicha ley se encontraba la creación de la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, compuesta por el Secretario de Gobernación y otro miembro del gabinete, como comisionados del Poder Ejecutivo, dos miembros del Poder Legislativo y dos comisionados de los partidos políticos nacionales. Se establecieron las comisiones locales electorales, que funcionaban en el nivel estatal, y los comités electorales distritales en cada distrito electoral, compuestos por representantes partidistas y ciudadanos designados con el acuerdo de los partidos<sup>11</sup>.

Al decir de Dieter Nohlen, esta época marca un atraso dentro del ámbito electoral, ya que las diversas reformas que sufrió la ley electoral no fueron suficientes para que prevaleciera dentro de las contiendas electorales un ambiente democrático y plural, sin embargo resultaban ser satisfactorias para el partido único (PNR, después PRM) que se negaba a una reforma de fondo y no de forma, para poder lograr un sistema multipartidista y democrático.

Así pues nuestro proceso en cuestión de reforma electoral fue lento, pero en el presente parece que se encuentra en un proceso de fortalecimiento, esto es el reflejo de varios factores históricos.

Se habla de tres grandes etapas dentro de la evolución del sistema electoral mexicano:

---

<sup>11</sup> Cfr. RODRÍGUEZ Araujo, Carlos Sirvent. *Instituciones Electorales y Partidos Políticos en México*. Ed. Jorale Editores, México, 2005. pp. 86-90.

- Primera etapa: Se presenta con la Ley Electoral de 1963, donde todo partido nacional inscrito en el registro que alcanzara 2.5% de los votos a escala nacional tenía derecho a cinco escaños y a un escaño más por cada 0.5% sucesivo de votos, hasta un total de 20 escaños. Por la reforma se reconoció el derecho de representación de las minorías políticas.
- Segunda etapa: Llega con la reforma electoral de 1977, cuando se introdujo un sistema electoral segmentado, que consta de dos partes: uno mayoritario y otro proporcional. Esta reforma incluyó el sistema de doble voto. Aquí la composición de la Cámara de Diputados demuestra una mayor representación de los partidos de oposición, que en las elecciones de 1979 hasta 1985 llegaron a una representación efectiva, superior a 25% de escaños.
- Tercera etapa: Comienza con la reforma del 15 de diciembre de 1986, que aumenta el número de miembros de la Cámara a 500; establece un número fijo de cinco circunscripciones electorales de representación proporcional, para un total de 200 diputados. Los partidos de oposición aumentan su representación en la Cámara de Diputados a 30%. Para garantizar que el partido mayor votado tenga mayoría absoluta en el Congreso, se le concede acceder al segmento de los diputados de representación proporcional, fijando un maximum, para el partido mayoritario, de 70% de los escaños<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Cfr. NOHLEN, Dieter. *Sistemas Electorales y Partidos Políticos*. Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 2004. pp. 324, 325, 326, 330 y 3331.

Por último y antes de entrar a la actualidad del sistema electoral mexicano, debemos mencionar que dentro de la reforma de 1996 estuvimos ante una figura que marca la historia hasta nuestros días, ya que se introdujo el factor incertidumbre en el sistema político. En las elecciones de 1997 el PRI perdió la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, logrando con esto una mayor competitividad en el sistema de partidos políticos, más con la elección a Jefe de Gobierno ganada por Cuauhtémoc Cárdenas del PRD.

Para el año 2000 nos encontramos ante un panorama de cambio que se produjo a través de las elecciones presidenciales que le dieran un 43% de votos al entonces candidato Vicente Fox, primera mayoría histórica a cargo del PAN.

Esto puso a México en un importante papel que la sociedad tenía que asumir como un verdadero logro dentro de la transición democrática, representó la continuación del periodo liberalizador, que buscaba desde sus inicios como objetivo central ampliar los espacios para la participación de nuevos partidos políticos en la escena nacional, de manera que regularizara o institucionalizara a los grupos políticos nacidos en la modernización del país.

Así nos encontramos en un presente que es el reflejo de reformas institucionales que han contribuido a la progresiva democratización del país, introduciendo al gobierno a ejercer una política de negociaciones y consensos, que permite a la sociedad mexicana entender que la democracia electoral actual no deriva de



simples estrategias, sino que se funda sobre un conjunto de condiciones sociales, económicas y culturales que hacen posible o impiden tal democracia.

Las reglas limpias para la democracia electoral están puestas sobre la mesa, ahora sólo es cuestión de respetarlas en su totalidad, porque nos encontramos en la fase de un sistema político-electoral democrático y maduro, donde se presenta la posibilidad de la alternancia de los partidos políticos en el poder, sólo nos queda expresar nuestra voluntad como sociedad dentro de la contienda electoral.

Pero adentrándonos en la teoría de su significado, podemos decir que "... el sistema electoral es un conjunto de reglas según las cuales los electores pueden expresar sus preferencias políticas en votos y estos se traducirán en escaños. De manera más específica son las reglas que se refieren a asuntos en cuatro áreas: la distribución de las circunscripciones electorales; la forma de las candidaturas, la forma de votación y la transformación de votos en cargos públicos"<sup>13</sup>.

Ahora bien, el sistema electoral: "Es el conjunto de instituciones, normas y procedimientos involucrados en el proceso que permite conjuntar voluntades políticas, para elegir y ser elegido. Los sistemas electorales son producto de la evolución histórica, por lo que sus efectos políticos dependen de la estructura social de las instituciones existentes y del comportamiento político de los electores"<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> *Ibíd*em, p. 145.

<sup>14</sup> **Sistemas Electorales**. Cuadernillo. Instituto Electoral del Estado de México, México, 2005.

Al decir de Ruiz Massieu: "... podemos entenderlo como el conjunto de normas y principios que regulan el voto ciudadano y su eficacia para elegir a los titulares de los órganos del Estado"<sup>15</sup>.

De acuerdo con Alter: "El sistema electoral, forma parte de las normas que regulan la convivencia, pero también ha de ser consecuente con los valores políticos que garantizan la legitimidad en el ejercicio del poder, al dar cauce a la conformación de las estructuras de autoridad con las que se gobierna"<sup>16</sup>.

De los sistemas electorales surgen instituciones, conceptos particulares y fines propios, con los que se forma un cuerpo jurídico orgánico, ordenado y coherente.

Estos sistemas pueden clasificarse de acuerdo a dos principios:

1. **Sistema Mayoritario Uninominal:** En éste el candidato es elegido por el mayor número de votos en una determinada demarcación territorial.
2. **Sistema de Representación Proporcional:** En este sistema, los cargos de elección popular se reparten entre las listas de los candidatos que participan en el proceso electoral, en proporción al

---

<sup>15</sup> RUIZ Massieu, José Francisco. Op. Cit., p. 38.

<sup>16</sup> ALTER, David. **Política de la modernización**. Paidós, Buenos aires, 1972. p. 76.

número de votos obtenidos por cada uno de los partidos que los postulen.

El Sistema de Representación Proporcional pretende establecer la perfecta igualdad del voto y otorgar representación a las minorías, de manera que los partidos puedan obtener escaños a pesar de que no hayan logrado obtener la mayoría de votos.

De la unión de estos dos sistemas tenemos:

3. **Sistema Mixto:** Busca maximizar las ventajas de los dos antes mencionados, y aminorar sus desventajas. Se caracteriza por aplicar ambos preceptos, tanto para elegir representantes como distribuir cargos.

En la República Mexicana, la composición del Poder Legislativo y los Ayuntamientos es de Sistema Mixto, con predominante mayoría relativa.

El sistema electoral forma parte de un régimen político, y en consecuencia, no puede entenderse como algo ajeno a los valores, normas y las instituciones que le otorgan coherencia a su régimen en su conjunto. Es verdad que un buen sistema electoral puede ser, a un tiempo, el impulsor y el ancla de cambios políticos de mayor profundidad, pero a condición de que sus efectos encuentren sitio propicio en una arena de cambios mucho más extensa, afirmada en valores sinceramente

democráticos que sirvan como eje de los intercambios entre la comunidad política; y, en consecuencia, comprometida con la posibilidad práctica de realizar los cambios por medio de reglas escritas y de instituciones formales. De lo contrario corre el riesgo de convertirse en un factor de riesgo adicional para la estabilidad política<sup>17</sup>.

La importancia de los sistemas electorales radica en que establecen el marco que abre o cierra posibilidades de actuación a electores, partidos y candidatos, así como en que definen proporciones entre votos y cargos de representación, lo cual necesariamente incide en los resultados de una elección.

Ahora bien, los sistemas electorales contienen desde el punto de vista técnico, el modo según el cual el elector manifiesta por medio del voto, el partido o el candidato de su preferencia, y según el cual esos votos se convierten en escaños.

Podemos darnos cuenta de la importancia que tienen los sistemas electorales, ya que a través de ellos se regula el proceso mediante el establecimiento de la distribución de las circunscripciones, de la forma de la candidatura y de los procesos de votación.

El sistema electoral es importante en el destino de la democracia, así como en el proceso de formación de la voluntad política y para la transferencia de poder. Los sistemas electorales orientan las actitudes y los resultados electorales.

<sup>17</sup> Cfr. MERINO, Mauricio. *La transición votada*. Fondo de Cultura Económica, México, 2003. p. 55.

Los sistemas electorales representan estructuras complejas compuestas por una gran cantidad de elementos diferentes, los cuales se pueden combinar casi de cualquier modo. Estos sistemas establecen normas para cuatro áreas:

- Distribución
- Candidaturas
- Votación
- Conversión de votos en escaños.

La buena combinación y aplicación de estos elementos son los que definirán una buena política de un sistema electoral y la influencia que esta tenga en el resultado electoral<sup>18</sup>.

En conclusión los sistemas electorales no sólo representan una importancia trascendental dentro del régimen de partidos, sino son un instrumento que bien aplicado y organizado, puede establecer una democracia, capaz de afirmar la pluralidad política en nuestro país. Sin embargo no podemos dejarle toda la responsabilidad al sistema electoral, él sólo actúa como un agente externo, pero mientras su eficacia no dependa de las virtudes propias de su organización, sino de la voluntad de los actores políticos involucrados para aceptar o negar los resultados que arrojan las urnas según su conveniencia, este factor no cumplirá con su finalidad principal.

---

<sup>18</sup> Cfr. NOHLEN, Dieter. Op. Cit., pp. 36, 37 y 51.

Así, para que los sistemas tengan éxito dentro de una elección, los participantes tienen que poder confiar en que los administradores electorales, así como los organizadores, cumplen sus funciones en forma políticamente neutral. Si se juzga que las personas que administran las elecciones y se encargan de la organización de las mismas, muestran adhesión a una u otra fuerza política, la credibilidad pública del proceso se verá afectada gravemente, a tal punto que luego será difícil restaurar la confianza en el proceso, y sólo se debilitará el sistema, dejando de ser un instrumento que marque el crecimiento de los avances electorales que requiere nuestro país

### **3. RÉGIMEN FINANCIERO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO**

Abordar la temática financiera en el sistema de partidos es relevante porque a través de ella se puede asegurar que cada contendiente tenga acceso a una parte de los recursos, de tal manera que se pueda apoyar en forma adecuada tanto a los partidos ya establecidos como a las fuerzas políticas emergentes, evitando que se prolongue la decadencia de partidos políticos, además de que se combate la corrupción, al propiciarse la transparencia que a su vez reforzará la confianza del electorado sobre el uso del financiamiento en los comicios.

La regulación del financiamiento a los partidos es abordado como un instrumento importante para contribuir a poner de pie la “democracia deseada”, la cual reclama “igualdad de oportunidades entre los participantes”.

Históricamente se establece que en el año de 1963 no existía ninguna tipo de regulación en la materia. Los partidos dependían de sus contribuciones y no existía control alguno sobre el origen del dinero ni sus montos. En ese año se originó la primera norma respecto al financiamiento, al exentar a los partidos de algunos impuestos relacionados con sus ingresos privados. Diez años después, en 1973, se les otorgaron franquicias postales y telegráficas, así como acceso gratuito a la radio y la televisión.

La verdadera reforma electoral comenzó a surgir a partir de 1977, la cual contempló por primera vez de manera seria y específica el tema del régimen financiero de los partidos políticos, estableciendo ciertos requisitos y procedimientos que permitieron mayor seguridad y transparencia en materia de financiamiento de los partidos políticos mexicanos.

La Ley electoral de 1977 aportó el dominio del financiamiento público, sobre el financiamiento privado, con el argumento que otorga mayor prestigio y credibilidad al sistema electoral, impide financiamientos de origen dudoso, garantiza mayor equidad, impide el predominio del capital sobre la política y, asegura la independencia de los políticos respecto a tales capitales.

Esta Ley establece varios tipos de financiamiento además del público, que son las aportaciones de los afiliados, de las organizaciones partidistas, así como de particulares.

Para 1990 volvemos a encontrar al financiamiento dentro de la reforma, incorporando nuevas formulas de financiamiento y cuatro fuentes, que son: por actividad electoral, que se distribuye de manera equitativa de acuerdo al número de votos obtenidos; por actividades generales como entidades de interés publico, que se constituye por un monto adicional equivalente a 10% de la cantidad total distribuida por actividad electoral, la cual se distribuirá anualmente por partes iguales a cada partido político; por subrogaciones del Estado de las contribuciones que los legisladores habrán de aportar para el sostenimiento de sus partidos, que se constituye por una cantidad equivalente a 50% del monto anual del ingreso neto que por concepto de dietas hayan percibido en el año inmediato anterior los diputados y senadores de su grupo parlamentario; y, por actividades específicas como entidades de interés publico, que se constituye por el pago, no mayor a 50% anual, de los gastos comprobados en tareas de educación, capacitación, investigación y editorial de los partidos políticos.

Con la reforma de 1993 se avanza en la regulación del financiamiento creándose un conjunto de disposiciones de vigilancia y sanción, así como límites a los gastos de campaña, que hasta entonces la legislación no contemplaba. Se prohibió por primera vez a los entes públicos del país realizar aportaciones o donativos a los partidos, en dinero o en especie. Por otra parte se dieron los pasos iniciales para fomentar la rendición de cuentas, al obligar a los partidos a tener un órgano



interno de finanzas y a rendir al Instituto Federal Electoral (IFE) un informe anual de sus ingresos –públicos y privados- y de sus gastos<sup>19</sup>.

Se establecieron cinco modalidades de financiamiento: público, por militancia (anónimo hasta un monto del 10%), de simpatizantes, autofinanciamiento y, financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos; se prohibieron las aportaciones de los poderes de la federación, las dependencias de las administración pública, los partidos, personas físicas o morales extranjeras, organismos internacionales, ministros de culto, personas que vivan o trabajen en el extranjero y empresas mexicanas de carácter mercantil. Se precisó que los partidos políticos se obligan a presentar un informe anual de sus gastos e ingresos, que sería revisado por un órgano especializado del IFE.

En cuanto a los topes de gastos de campaña, se define al IFE, como la autoridad encargada de establecer los criterios en los casos de las campañas presidenciales.

En 1996 el financiamiento público se reduce a tres rubros: actividades ordinarias permanentes, gastos de campaña y actividades específicas. Este año se elevaron los números ascendieron y se otorgo una cantidad de dinero mayor, es decir, para darnos una idea, el monto aportado en 1994 representó apenas 16.5% de lo que establece la ley para 1997 en términos reales.

---

<sup>19</sup> Cfr. MERINO, Mauricio. Op. Cit., pp. 127 y 130.

En materia de financiamiento de militantes y simpatizantes, la nueva legislación establece que ningún partido podrá recibir aportaciones anuales por cantidad superior a 10% del total de financiamiento público para actividades ordinarias permanentes, en el año que corresponda; asimismo, las aportaciones de dinero que realice una persona física o moral, tendrán un límite anual equivalente a 0.05% del monto del financiamiento público, prohibiéndose las aportaciones anónimas con excepción de las colectas obtenidas en la vía pública. Los partidos se vieron ante la obligación de presentar informes contables anuales y de gastos de campaña, a partir de los lineamientos establecidos por la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas<sup>20</sup>.

Por su parte el Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales (COFIPE) prevé cinco tipos de financiamiento: el público, que entrega el IFE; las cuotas de militantes; las aportaciones de simpatizantes; el autofinanciamiento por medio de rifas y eventos; y el financiamiento por rendimientos financieros, como intereses de inversiones y fideicomisos. Este régimen financiero será abordado con mayor profundidad en el capítulo II.

En el caso de gastos envíos, se les otorgara a los partidos, franquicia para el uso de correos y telégrafos, dicho beneficio se les otorgó a partir de la Ley Federal Electoral de 1973, para que pudieran hacer uso de los servicios mencionados de manera gratuita, siempre y cuando su uso no sea para fines de propaganda o asuntos de interés personal.

---

<sup>20</sup> Cfr. RODRÍGUEZ Araujo, Carlos Sirvent. Op. Cit., pp. 100, 112, 113, 119, 120, 134, 135-140.

Los partidos también cuentan con prerrogativas en materia fiscal. La Ley del Impuesto sobre la Renta establece que no son contribuyentes de tal gravamen, salvo algunas excepciones y sólo tienen obligaciones como retenedores cuando hagan pagos a terceros. El Código complementa su régimen fiscal privilegiado diciendo: no pagan impuestos ni derechos por rifas ni sorteos, ferias o festivales y otros eventos que tengan por finalidad allegarse recursos para el cumplimiento de sus fines (Art. 50, Fracción I, Inciso a), COFIPE). Tampoco pagan impuestos sobre la renta al enajenar bienes inmuebles ni por ingresos que provengan de donaciones (Art. 50, Fracción I, Inciso b), COFIPE). De igual manera están exentos de impuestos por la venta de los impresos que editen y por el uso de equipos y medios audiovisuales para su propaganda (Art. 50, Fracción I, Inciso c), COFIPE).

Así podemos darnos cuenta que la forma en que se regula el financiamiento público directo en México posee varios inconvenientes. En primer lugar, el de considerar en todo momento a los partidos como entidades de interés público, cuando en la realidad ese papel sólo lo juegan durante el desarrollo de los procesos electorales, el resto el tiempo, cuando se encuentran cumpliendo con sus funciones ordinarias, deberían ser considerados como asociaciones de carácter privado con funciones público-constitucionales.

En resumen, no podemos negar que los partidos tienen derecho a recibir financiamiento público, esto es dinero de nuestros impuestos. El apoyo con fondos

públicos se usa para sostener los gastos de sus actividades cotidianas. El dinero público también se utiliza para costear las campañas electorales, cursos de capacitación a militantes y otras actividades internas. La ley electoral también permite que los partidos reciban dinero de militantes o simpatizantes. Además, los partidos pueden organizar rifas y concursos para allegarse de recursos adicionales. La única obligación que deberían de tener presente, es el buen uso de estos recursos, que nos cuestan mucho a todos los mexicanos que cumplimos con nuestras contribuciones.

En cuanto al análisis del financiamiento privado, podemos decir que existe una relación muy estrecha entre ambos financiamientos, pero también grandes diferencias.

La disposición contenida en el artículo 41 constitucional, aplicable a la renovación de los poderes federales Legislativo y Ejecutivo, no indica que 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**. El COFIPE también aporta su parte, mencionándonos en el artículo 49, párrafo II, inciso b, fracción I, que los partidos políticos no podrán recibir anualmente aportaciones de esa naturaleza, por una cantidad superior al 10% del total del financiamiento público por actividades ordinarias que corresponda a todos los partidos políticos. Así nos podemos percatar que la misma ley señala límites de este financiamiento, así como una regla general, que nos indica que el financiamiento privado nunca debe sobrepasar el financiamiento

público. Aparte de estas limitaciones, también existen condiciones para llevar a cabo la donación o la aportación de recursos, entre ellas el desglose de información acerca de los benefactores del partido.

Así la ley se encarga de fijar de manera muy clara y explícita, quien puede y quien no, aportar fondos a los partidos, protegiéndose a través del IFE, que se encarga de dar seguimiento y vigilancia a estos recursos, ya que los partidos, entre muchas otras obligaciones, tienen que especificar montos y procedencia de los mismos, dentro de los informes que deben elaborar para especificar los gastos que devengaron en el cumplimiento de sus actividades.

#### **4. FISCALIZACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS**

La preponderancia de este tema, no habría sido posible mientras no estuvieran resueltos asuntos centrales respecto a las instituciones y los procedimientos electorales. Así es como hoy podemos, gracias a los esfuerzos de los legisladores, tener un proceso de reforma electoral constante, que entre sus prioridades tiene pendiente y en la mira, el tema tan controvertido del financiamiento y, evidentemente, la fiscalización de los partidos políticos.

La fiscalización de los partidos políticos se encuentra regulada por el artículo 49-B del COFIPE, el cual nos indica que deberán presentar ante la Comisión de Fiscalización del IFE "... los informes que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como su empleo y aplicación". Estos informes son tanto

anuales como de campaña, y su revisión, así como la vigilancia del manejo de los recursos, esta a cargo de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas del Consejo General del Instituto Federal Electoral, que tiene carácter permanente y se integra exclusivamente por consejeros electorales. Entre sus atribuciones se encuentran: elaborar lineamientos con bases técnicas para la presentación de los informes de origen, monto, empleo y aplicación de los ingresos que reciban los partidos y las agrupaciones políticas por cualquier modalidad de financiamiento, vigilar que los recursos se destinen estrictamente a las actividades señaladas en la ley; ordenar visitas de verificación a los partidos políticos para corroborar el cumplimiento de sus obligaciones y la veracidad de sus informes; ordenar la práctica de auditorías, ya sea directamente o por medio de terceros, a las finanzas de los partidos; e informar al Consejo General cuando los partidos y las agrupaciones políticas han incurrido en irregularidades en el manejo de sus recursos y cuando han incumplido su obligación de informar sobre la aplicación de los mismos, así como las sanciones que a su juicio proceden.

Para revisar los informes anuales y de campaña, la Comisión cuenta con plazos de 60 y 120 días respectivamente. El proceso de revisión concluye cuando, tras un periodo para solicitar y recibir aclaraciones, la Comisión elabora un dictamen consolidado sobre los informes, en el que se da cuenta al Consejo General del IFE de las conclusiones de la revisión y de los errores o irregularidades encontrados. El Consejo discute estos dictámenes y, en caso necesario, emite las sanciones correspondientes, las cuales pueden ser desde una multa a los partidos, hasta la

disminución o suspensión del financiamiento público, e incluso la suspensión o pérdida del registro. Las decisiones del Consejo son recurribles ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Las actividades realizadas por la Comisión de Fiscalización, desde su nacimiento en 1996 -como un órgano de carácter permanente, que abrió el camino para que los partidos políticos presentarán quejas sobre el uso de los recursos de otros partidos- ha representado un gran avance, junto con el apoyo de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos. Podemos mencionar dentro de los hechos que nos constan, la imposición de la multa más alta en la historia de la fiscalización en México, que tuvo lugar en las elecciones del año 2000, por la cantidad de mil millones de pesos, en contra del PRI por ingresos no reportados provenientes del Sindicato Petrolero. Nos encontramos también con el avance en materia de transparencia, ya que a partir del 2002 el IFE tiene la obligación de dar a conocer no sólo los montos de financiamiento público, sino también el de origen privado, señalando además los nombres de las personas que hicieron las aportaciones correspondientes y los montos de las mismas. Deben hacerse del dominio público los estados de cuenta bancarios, los documentos contables y los informes anuales y de campaña, entre otros. Esto garantiza el derecho a la información, y dota de incentivos a los partidos para cuidar el buen uso de sus recursos, ya que saben que sus finanzas en primera instancia se auditarán y en segunda se harán públicas, esto es que el IFE esta facultado y cuenta con las herramientas necesaria para cumplir cabalmente sus funciones de fiscalización de los partidos.

Así la figura de fiscalización va muy ligada al financiamiento, y hasta cierto punto podrían ser confundidas, pero no debemos olvidar que la primera de estas dos figuras se caracteriza por las cuestiones técnicas, que tiene inevitables repercusiones políticas, que como hemos visto se pueden resolver mediante procedimientos establecidos en la ley y por la vía institucional.

Estamos ante los primeros pasos en esta materia, falta mucho por hacer, pero el simple hecho de contemplar la fiscalización como una realidad de carácter permanente e influyente en la vida política-electoral, es un gran paso, que nos debe llevar a la realización de las reformas y adhesiones que sea necesarias para tener una ley mucho más precisa que nos ayude a simplificar y entender, de manera más sencilla, el carácter técnico contable de esta materia, dejando sin posibilidad al actor de interpretación equívoca o encontrarse con vacíos jurídicos, que dejen desprotegida a la sociedad.

A continuación realizaremos el análisis jurídico del financiamiento de los partidos políticos en nuestro país.



## **CAPÍTULO II**

### **ANÁLISIS JURÍDICO DEL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO**

En el presente capítulo abordaremos el financiamiento de los partidos políticos desde la perspectiva de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2006; del Reglamento para el financiamiento público de las actividades específicas que realicen los partidos políticos como entidades de interés público; así como del Reglamento que establece los lineamientos, formatos, instructivos, catalogo de cuentas y guía contabilizadora aplicables a los partidos políticos nacionales en el registro de sus ingresos y egresos y en la presentación de sus informes.

#### **1. LA CONSTITUCION POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

De acuerdo con Hans Kelsen, la constitución de un estado es la norma básica o fundamental sobre la cual se estructura todo el sistema jurídico de dicho estado. De esta manera, la constitución es el documento o documentos en los que se contienen los principios fundamentales del sistema jurídico y político de un país. Los principios fundamentales son aquellos que en el origen del estado fueron establecidos por un usurpador o por una asamblea, y aquellos que participaron en la construcción de los cimientos políticos del Estado son los “padres” de la primera Constitución. Así, aquellos elementos contenidos en una Constitución suponen su

validez conforme a un procedimiento derivado a su vez de un primer documento, de la primera Constitución<sup>1</sup>.

En el caso de México existen varios antecedentes constitucionales, como son los elementos constitucionales de Ignacio López Rayón, la Constitución de Cádiz y los Sentimientos de la Nación, de José María Morelos y Pavón. Dichos documentos fueron redactados y presentados antes de la independencia de México. En las postrimerías de la Nueva España, estos documentos representaron el antecedente de la primera constitución mexicana de 1824. La Constitución que actualmente nos gobierna data del 5 de febrero de 1917, pero entró en vigor el 1º de mayo del mismo año y ha sufrido cambios a lo largo de la historia.

La Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, en sí representa una trayectoria histórica bastante larga, que en definitiva no pretendemos abarcar, ya que nos abocaremos al tema central: los partidos políticos y su financiación.

Si hablamos de la Constitución de 1917, podemos decir que fue un parteaguas en el tema de partidos políticos, ya que antes de ella no existía ningún documento que indicara la participación de los partidos, y menos el significado de la figura de partido. Durante el siglo XIX, no es posible sostener un verdadero concepto de partido político, pues según nuestra concepción de participación política partidaria, inicia un verdadero concepto de partido político justamente cuando las leyes incorporan a sus textos los elementos de participación política, a fin de que los

<sup>1</sup> Cfr. KELSEN, Hans, *Teoría General del Derecho y del Estado*. UNAM, México, 1998. pp. 135-136.

partidos políticos tengan las atribuciones de participar, bajo normas legales, en la vida política, y esto sucede por primera vez en México mediante la Ley Electoral de 1911<sup>2</sup>.

Por el contrario, la Ley Fundamental de 1917, al introducir el derecho de asociación en su artículo 9º regula y otorga, por primera vez en el ámbito constitucional, la naturaleza jurídica del partido político.

Así el proceso continúa mediante la incorporación al texto constitucional de la figura de partido político, que se da en 1977, al cual se identifica como la segunda etapa del proceso de constitucionalización. En dicha reforma se establece que los partidos políticos son entidades de interés público, lo que implica el reconocimiento de su naturaleza como sujetos de derecho público.

Para 1993 la constitución se adiciona, mencionando que la Ley establecerá las reglas a las que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales. Hasta este momento no existía antecedente alguno respecto a esta materia tan compleja y de interés central de la presente tesis. Así también se eliminó el plural de “leyes de ingresos y proyectos de presupuesto”, dándole paso a la Ley de Ingresos y Proyecto de Presupuesto de Egresos.

---

<sup>2</sup> Cfr. ISLAS Colin, Alfredo. *Prontuario Electoral*. Porrúa, México, 2003. p. 44.

En 1996 hubo una gran reforma dentro de la materia que nos atañe. La regulación del financiamiento se ve reflejada en el texto constitucional de una manera ordenada jurídicamente, al decir que:

“La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con los 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.

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 la 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 hubieran 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 este año; y
- c) Se integrará 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. Asimismo, señalará las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones”<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> SCJN. *Historia Legislativa y Parlamentaria de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 2000*, editado por la Suprema Corte de Justicia, México, 2000.

Para 1999 se creó la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, dejando atrás la expresión de “Contaduría Mayor de Hacienda”.

La regulación en la materia no es sólo muy general y extraordinariamente precaria, sino que, a su vez, vista desde la integridad del ordenamiento constitucional, genera obstáculos para la deliberación parlamentaria e incertidumbre respecto del papel que han de jugar los órganos Ejecutivo y Legislativo del poder en su proceso de aprobación y aplicación.

En cuanto al tema que nos ocupa, podemos hablar de varios antecedentes históricos y legales que sustentan todo lo relativo al financiamiento y la fiscalización de los partidos políticos, a través de miles de reformas sufridas por la mayoría de las constituciones a nivel mundial.

El manejo de recursos fiscales tiene tres fases: ingreso, asignación de partidas para el gasto y control del gasto.

Históricamente el primer instrumento en aparecer fue el concerniente a los ingresos en la Carta Magna británica; el segundo aspecto, surgió con el Bill of Rights en Inglaterra, y el último fue producto de la Constitución Francesa de 1791.

El problema del presupuesto, es una cuestión de la mayor relevancia para el sistema representativo.

Según Laurence Tribe muchas revoluciones han comenzado por la inconformidad con las acciones recaudatorias; solo una, en Inglaterra, en 1469, por las asignaciones de gasto, y ninguna por deficiencias en el control de las erogaciones. Pero lo cierto es que numerosos movimientos sociales tienen como origen las condiciones de marginación que resultan de la falta o de la insuficiencia de programas de inversión. Estas situaciones se deben a decisiones equivocadas en cuanto a la política social o económica en un Estado determinado.

Al suscitarse las fricciones entre la corona y la nobleza en la Edad Media, los monarcas se avinieron progresivamente a aceptar que la función recaudatoria se realizara con el acuerdo de los representantes de los nobles, de los religiosos y del pueblo llano.

La difusión del principio de no tributación sin representación fue muy rápida. La Constitución de Cádiz la incorporó (Art. 341), y otro tanto ocurrió con los primeros textos constitucionales latinoamericanos. En todos los casos se establece la facultad exclusiva de los congresos para aprobar los impuestos y el monto de los gastos. Los representantes de la Nación, se dijo en Cádiz, no podían dejar que los recursos obtenidos de la tributación fuesen dejados en manos del monarca para que su arbitrio los asignara<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Cfr. GUTIERREZ, Jerónimo; Alonso Lujambio y Diego Valades. ***Proceso presupuestario y las relaciones entre los órganos del poder***. Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2001. pp. 15-19.

En cuanto a los límites del gasto se han implementado controles técnicos y de evaluación presupuestal que han ayudado al desarrollo del control normativo, el objetivo de este tipo de normas consiste en garantizar el equilibrio entre los ingresos y los egresos. En este sentido, las limitaciones deben de ser tales que no cancelen la capacidad de decisión de los representantes, ni dejen espacios para el ejercicio discrecional del poder, porque romperían el sistema de equilibrios entre los órganos del poder.

En el caso de México, dentro del artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no se establece la vinculación entre el presupuesto anual y el plan nacional del desarrollo, que es adoptado como programa de gobierno por seis años. En Ecuador, por el contrario, el proyecto de presupuesto debe corresponder al plan de desarrollo que elabora el gobierno. Este es un punto central porque dependiendo de los planes de trabajo, de gastos y de inversión que se tengan considerados, es como se podría elaborar un presupuesto anual que cubra las necesidades, pero con una base informativa que permita un equilibrio entre los distintos bloques de aplicación de dicho presupuesto.

En nuestro país hemos tenido avances en este tema, pero aun falta reforzar nuestras leyes y la aplicación de las mismas.

Ahora bien, como ya se ha mencionado, el proceso de constitucionalización de los partidos políticos fue largo. Podemos mencionar varios factores, movimientos o ideologías, que nos guiaron hasta nuestros días, dentro de los que se encuentra la



revolución liberal, francesa y americana, las cuales partieron de un principio referencial, positiva o negativamente entendido: la idea de la voluntad general roussoniana. Se consideraban a los partidos como alteradores de esta voluntad general o “limitadores” del mandato libre de los representantes. Partido político era, así, en los clásicos, equivalente a “facción”, a criterio parcial institucionalizado que, en definitiva, perturbaba la sociedad política<sup>5</sup>.

El rechazo o la ignorancia legal de los partidos fue, durante mucho tiempo, un corolario lógico de la actitud doctrinal que se ha señalado. Pero su legalización e incorporación al Estado y, más tarde, su constitucionalización, serán también una consecuencia de los cambios sociales y políticos que se producen en el siglo XX, considerándolos ya ahora como instrumentos esenciales de consolidación y expresión eficaz del pluralismo político en las sociedades democráticas. Esta idea está explícita en las Constituciones italiana, francesa y portuguesa, entre otras<sup>6</sup>.

De la misma forma que la incorporación de los partidos políticos al ordenamiento del Estado democrático se produjo gradualmente, también la constitucionalización de los límites y controles estatales, sobre ellos se ha ido abriendo paso paulatinamente. Es técnicamente más adecuado regularlos al máximo nivel jurídico como una garantía eficaz para el asentamiento y buen funcionamiento del sistema democrático en su conjunto.

---

<sup>5</sup> SANTORI, Giovanni. Op. Cit., p. 21.

<sup>6</sup> Cfr. MORODO, Raúl y Pablo Lucas Murillo de la Cueva. ***El ordenamiento constitucional de los partidos políticos***. UNAM, México, 2001. pp. 24, 26 y 27.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es el máximo ordenamiento que rige en nuestra nación. No debemos olvidar que la importancia de nuestra Constitución es su función, ya que enmarca de manera legal el fenómeno representativo, mientras los partidos políticos se encargan de seleccionar los candidatos, conducir las campañas, movilizar al electorado y exigen disciplina a los elegidos que, en buena parte de los casos, carecen de otro mérito que el de su fiel obediencia a la dirección partidista. A pesar de ello, el Estado, realizando su papel de protector de los intereses del pueblo y de la democracia, se encuentra en la posición de proveedor de los recursos de carácter financiero que requieren los partidos para el cumplimiento de sus actividades.

Las constituciones son una expresión de la soberanía popular, y en esta medida todas las decisiones que se incorporan a la norma suprema son el producto de la voluntad soberana del pueblo. Así solo nos queda esperar que las normas jurídicas vayan adecuándose a las nuevas situaciones.

Ahora bien, la Constitución Política mexicana señalaba:

**Artículo 41.**

El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados en los que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

El 22 de agosto de 1996 el mencionado artículo sufrió una adición quedando como sigue:

**Artículo 41. (...)**

La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

- 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. (...)**

En este párrafo se esclarece que los partidos políticos son entidades de interés público y que la ley determinará las formas específicas en que deberá intervenir dentro del proceso electoral; tienen derecho a participar en las elecciones estatales y municipales y su finalidad es promover la participación del pueblo mexicano en la vida democrática, así como contribuir a la integración de la representación nacional. En su calidad de organizaciones de ciudadanos, deben hacer posible el acceso de éstos al poder público, en concordancia con los programas, principios e ideas que ellos mismos postulen, lo anterior se hará mediante el sufragio universal,

libre, secreto y directo. Además establece que únicamente los ciudadanos podrán afiliarse a ellos, de manera libre e individual.

El mencionado precepto continúa diciendo:

(...)

**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.**

**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:**

(...)

La Constitución señala que la ley deberá garantizar que los partidos políticos cuenten, de manera equitativa, con los elementos necesarios para que lleven a cabo sus actividades. En consecuencia podrán hacer uso permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que la misma ley señale.

De igual manera, la ley determinará las reglas a que se deberá sujetar el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales, garantizando que los recursos públicos sean mayores que los de origen privado, con ello abre la posibilidad de recibir financiamiento privado.

Los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección, contarán con un financiamiento compuesto por: las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes y las destinadas a la obtención del voto durante los procesos electorales, mismas que se otorgarán conforme a lo que disponga la ley, basadas en:

- 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. (...)**

Para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes se fijará una cuota anual, misma que se calculará aplicando los costos mínimos de campaña que calcule el Órgano Superior de la Dirección del IFE, el número de senadores y diputados que se elegirán, el número de partidos políticos con representación en las Cámaras de Diputados y Senadores y la duración de las campañas electorales. De esa cantidad, el 30% se distribuirá entre todos los partidos políticos en forma igualitaria y el 70% restante se distribuirá entre los mismos, de acuerdo con el porcentaje de votos que obtuvieron en la elección a diputados inmediata anterior.

Respecto del financiamiento público tendiente a la obtención del voto durante los procesos electorales, éste será equivalente a una cantidad igual al monto del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese año, es decir, lo que se señaló en el párrafo anterior.

Del gasto anual que eroguen los partidos políticos por concepto de actividades relativas a educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, y tareas editoriales, se les reintegrará un porcentaje.

Los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales serán fijados por la ley, la cual establecerá montos máximos de aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes, así como los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten. De igual manera fijará las sanciones que se impondrán por el incumplimiento de las mencionadas disposiciones.

Este presupuesto que se les concede debe de ir acompañado de una política sensata, correspondientes a sus funciones y que encuentre siempre un equilibrio financiero.

En cuanto al papel de los partidos políticos, tienen la responsabilidad de hacer buen uso de los recursos. La esencia de sus decisiones políticas y económicas, deben de buscar siempre el cuidado de los intereses sociales. La cantidad que se les debe otorgar será conforme a las actividades que efectivamente realicen.

Ahora bien, el 30 de julio de 1999 se decretó la reforma al artículo 79 (Sección Quinta, de la Fiscalización Superior de la Federación) quedando así:

**Artículo 79.**

La entidad de fiscalización superior de la Federación, de la Cámara de Diputados, tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley.

Esta entidad de fiscalización superior de la Federación tendrá a su cargo:

- I. Fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la ley.

También fiscalizará los recursos federales que ejerzan las entidades federativas, los municipios y los particulares.

Sin perjuicio de los informes a que se refiere el primer párrafo de esta fracción, en las situaciones excepcionales que determine la ley, podrán requerir a los sujetos de fiscalización que procedan a la revisión de los conceptos que estime pertinentes y le rindan un informe. Si estos requerimientos no fueren atendidos en los plazos y formas señalados por la ley, se podrá dar lugar al fincamiento de las responsabilidades que corresponda.

- II. Entregar el informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados a más tardar el 31 de marzo del año siguiente al de su presentación. Dentro de dicho informe se incluirán los dictámenes de su revisión y el apartado correspondiente a la fiscalización y verificación del cumplimiento de los programas, que comprenderá los comentarios y observaciones de los auditados, mismo que tendrá carácter público.

La entidad de fiscalización superior de la Federación deberá guardar reserva de sus actuaciones y observaciones hasta que rinda los informes a que se refiere este artículo; la ley establecerá las sanciones aplicables a quienes infrinjan esta disposición.

- III. **Investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales**, y efectuar visitas domiciliarias, únicamente para exigir la exhibición de libros, papeles o archivos indispensables para la realización de sus investigaciones, sujetándose a las leyes y a las formalidades establecidas para los cateos, y

- IV. Determinar los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes, así como promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades; promover las acciones de responsabilidad a que se refiere el Título Cuarto de esta Constitución, y presentar las denuncias y querrelas penales, en cuyos procedimientos tendrá la intervención que señale la ley.

La Cámara de Diputados designará al titular de la entidad de fiscalización por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes. La ley determinará el procedimiento para su designación. Dicho titular durará en su cargo ocho años y podrá ser nombrado nuevamente por una sola vez. Podrá ser removido, exclusivamente, por las causas graves que la ley señale, con la misma votación



requerida para su nombramiento, o por las causas y conforme a los procedimientos previstos en el Título Cuarto de esta Constitución.

La entidad de fiscalización superior de la Federación inició sus funciones el 1º de enero del 2000. Una vez creada la entidad de fiscalización superior de la Federación, todos los recursos humanos, materiales y patrimoniales en general de la Contaduría Mayor de Hacienda, pasaron a formar parte de dicha entidad (Art. 3º Transitorio, 30 de julio de 1999, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

Como se puede observar en el inciso III, una de las funciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación será investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales, y puesto que los partidos políticos reciben fondos federales, serán sujetos a fiscalización por parte de este ente, el cual recibe el nombre de Auditoría Superior de la Federación.

## **2. CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES**

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, entró en vigor en el año de 1990, introduciendo diferentes reglas para la formación y registro de

estas “organizaciones de ciudadanos”, llamados partidos políticos, así como reglamentando sus derechos y obligaciones.

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales es la ley encargada de regular todo lo relacionado con la materia electoral de México; regula tanto los procedimientos propios de las elecciones como la vida de los partidos políticos, poniendo una especial atención a su relación con el IFE, el gobierno, las instancias jurisdiccionales y buena parte del sistema político, sin dejar a un lado parte de la vida interna de los mismos. Este código proporciona los lineamientos básicos dentro de los cuales deben trabajar los partidos políticos, pero no pretende inmiscuirse en la vida interna de los mismos. Debemos aclarar que por su extensión es difícil realizar un análisis profundo del mismo, pero haremos hincapié en aquellos artículos que nos atañen, en relación con el tema central de esta investigación.

El artículo 41 constitucional señala cuales son las prerrogativas con las que cuentan los partidos políticos conforme a la ley: a) acceder en forma permanente a espacios de radio y televisión; b) gozar de un régimen fiscal privilegiado; c) disfrutar de franquicias postales y telegráficas para uso exclusivo de sus actividades como entidad de interés público, y d) participar del financiamiento público en los términos que señala la ley. En este caso no debemos restarle importancia a ninguna de dichas prerrogativas, pero debemos mencionar que para las campañas políticas actuales, los medios de comunicación juegan un punto fundamental en la difusión de propuestas y plataformas políticas, tanto de

candidatos como de partidos políticos, así que esta prerrogativa en especial es muy importante dentro de la escena política.

El artículo 42 no señala la obligación de los partidos políticos de difundir sus programas de acción, principios ideológicos y plataformas electorales al momento de ejercer sus prerrogativas en radio y televisión. Esta obligación resulta importante porque sólo de esta manera se les orilla a los partidos políticos a mantener informado al electorado; debería de existir una regulación del uso de los mismos, tanto de los contenidos como del tiempo de su uso, ya que si se deja al libre arbitrio, la información se podría convertir en desinformación, que únicamente confundiría al electorado, sin lograr la finalidad que persigue este artículo.

Por esa razón el artículo 44 guarda en sus líneas la manera de repartir el tiempo en radio y televisión, así como su adecuado uso. De aquí se desprende que cada partido contará con 15 minutos mensuales en los canales de televisión y frecuencias radiofónicas en los que el gobierno tenga tiempo oficial. Durante los procesos electorales, los partidos políticos deberán destinar cuando menos el 50% del tiempo que les corresponda para la difusión de su plataforma electoral. Cada partido podrá participar en dos programas mensuales que serán organizados y coordinados por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del IFE. El tiempo que se les otorga es a través del IFE, pero con apego a la ley ellos están facultados para contratar más tiempo aire en radio y televisión.

Por su parte, el artículo 47 se encarga de regular los tiempos que se les otorgarán a los partidos durante los procesos electorales. Estos serán de 250 horas en radio y 200 en televisión, cuando las elecciones sean presidenciales, y en el caso de la elección de representantes ante el Congreso, el tiempo se reducirá a la mitad. Por si esto no fueses suficiente, el IFE se encarga de contratar 10000 promocionales en radio y 400 en televisión, los cuales serán repartidos junto con el tiempo anterior, de la siguiente manera: 4% de manera equitativa entre los partidos sin representación en el Congreso, y el restantes se repartirá 30% de manera equitativa y el 70% de acuerdo con la fuerza electoral de cada partido. Lo anterior será de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 48, el cual señala la forma en que los partidos podrán contratar los espacios en radio y televisión que para el efecto haya solicitado la Secretaria Ejecutiva del IFE a los concesionarios.

Tristemente podemos ver la importancia y fuerza que han venido tomando, a través de los años, los medios de comunicación; han rebasado en todos los sentidos la eficiencia e importancia que en algún momento presentaron espacios como periódicos, revistas y medios impresos.

Llegamos al artículo 49, que a mi parecer es el más importante en cuestiones de subsistencia de los partidos políticos, ya que regula el financiamiento público y privado. Es un poco extenso, pero se justifica por su contenido, que a continuación intentaremos dar de una forma global, ya que dentro del mismo hay varias cuestiones a tratar, comencemos por la explicación de las distintas modalidades de

financiamiento que pueden utilizar los partidos políticos para allegarse de recursos, además de las generalidades en cuanto a dicho financiamiento.

Las principales modalidades de financiamiento son 2: público y privado. El financiamiento público es el más importante, pues además de ser una cantidad que los partidos recibirán sin depender de terceros, deberá prevalecer sobre el financiamiento privado. La figura del financiamiento privado es algo compleja, por que esta constituido por 4 clases: a) el financiamiento por la militancia, b) el financiamiento de simpatizantes, c) el autofinanciamiento y d) los rendimientos por financiamiento, fondos y fideicomisos. Estas formas están limitadas por la misma ley, así encontramos que no podrán realizar aportaciones a los partidos políticos: a) los poderes federales y locales, así como los Ayuntamientos; b) las dependencias y entidades públicas federales y locales; c) personas físicas y morales y partidos políticos extranjeros; d) organismos internacionales de todo tipo; e) ministros de culto e iglesias; f) personas que tengan su domicilio o lugar de trabajo fuera del país, y g) empresas mexicanas y extranjeras de carácter mercantil. Además de estas prohibiciones, los partidos políticos no están facultados para pedir créditos a la banca de desarrollo, ni para recibir recursos de personas no identificadas. En el caso de los simpatizantes, estos si están facultados para realizar aportaciones, las cuales podrán deducir hasta el 25% de las mismas.

Los partidos políticos deben llevar un control de estos movimientos, por lo que deben contar con un órgano encargado de la administración y fiscalización de sus

recursos, el cual presentará informes sobre los ingresos y egresos que tenga el partido, siempre observado por la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas del IFE.

En cuanto a la entrega del financiamiento público otorgado, se hará en dos momentos: en tiempo no electoral y en tiempo electoral, con la finalidad de que sean usados como: a) gastos político-electorales; b) gastos por educación y capacitación política.

Para tener la cifra del monto del financiamiento que se les otorga, se calcularán los gastos correspondientes para las campañas de diputados, de senadores, y de presidente. Teniendo el resultado, se hace la repartición, que de acuerdo a la ley será del 30% de forma equitativa y 70% de acuerdo con la fuerza electoral de cada partido. En el caso de las elecciones a presidente, que es el asunto que nos compete, la cantidad se obtendrá a partir de los gastos de campaña de un diputado, cifra que se multiplicará por el número de diputados a elegir por el principio de mayoría relativa, dividido entre los días que dura la campaña, y multiplicado por el número de días que durará la campaña para presidente. Pareciera un acertijo y que el legislador tuvo toda la intención de hacer la tarea presupuestal mucho más complicada, pero son procedimientos que de ninguna manera se pueden brincar o violar.

Así, la suma de estos resultados será la cantidad que el IFE esta obligado a entregar a los partidos políticos, cubriendo el pago de sus obligaciones por la

realización de actividades ordinarias. Esta cantidad será la que se repartirá entre todos los partidos. Para saber que cantidad le corresponde a cada uno, se hará lo siguiente: del total obtenido, se destinara 2% a los nuevos partidos, restando 98% que se repartirá de la siguiente manera: 30% de forma equitativa entre todos los partidos con representación en el Congreso, y un 70% de acuerdo con la fuerza electoral de cada partido, la cual se mide de acuerdo a los resultados de la elección anterior inmediata.

En cuanto a los gastos de campaña, el IFE se encargará de entregar a cada partido una cantidad idéntica a la que éste último haya recibido para actividades ordinarias.

El financiamiento privado también tiene su propio procedimiento, ya que se divide en financiamiento por aportaciones de la militancia, financiamiento por aportaciones de simpatizantes, autofinanciamiento y rendimientos financieros. Los primeros pueden ser por cuotas ordinarias o cuotas extraordinarias y son las cantidades que el propio partido fija para sus militantes, las cuales deberán aportar de manera periódica.

Las aportaciones de simpatizantes, corresponden a las donaciones en numerario o en especie que realizan personas no pertenecientes al partido, pero que coinciden con los ideales del mismo, así que cuidan que el partido goce de finanzas sanas. Este es el tipo de aportaciones que se pueden deducir hasta en un 25%.

El autofinanciamiento lo constituyen los ingresos que los partidos obtienen por la realización de concursos, rifas, ferias, sorteos, espectáculos, actividades culturales, ventas editoriales y en general por cualquier otro tipo de ingresos que no se encuentre contemplado en las otras modalidades de financiamiento.

Finalmente, los rendimientos financieros son los ingresos que perciben los partidos políticos por la constitución de fondos o fideicomisos con su patrimonio o aportaciones de militantes y simpatizantes.

Además de la fiscalización interna que cada partido político deberá hacer sobre sus gastos, el IFE supervisa los informes que los organismos partidistas realizan.

El artículo 49-A del COFIPE señala que los partidos deberán entregar anualmente el informe de sus gastos. Dicho informe se presentará a más tardar en un plazo de 60 días después de finalizando el año que se pretenda revisar. Además de este tipo de informes, los partidos deberán entregar informes cuando se presentan procesos electorales federales, los cuales se rendirán dentro de un plazo de 60 días posteriores al día en que concluyan las campañas electorales. Tanto los informes anuales como los de gastos de campañas serán revisados y dictaminados por la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas del IFE, la cual podrá realizar las observaciones que considere pertinentes, al tiempo de turnar el dictamen al Consejo General del propio IFE para que éste determine lo que conforme a derecho corresponda.



Por lo que hace al régimen fiscal especial, del cual gozan los partidos políticos, el artículo 50 los excluye del pago de determinadas obligaciones. En primer lugar, se exenta el pago de los impuestos generados por la realización de rifas, sorteos, ferias, festivales u otros eventos que organicen con la finalidad de allegarse de recursos. En segundo, se les exenta del impuesto sobre la renta cuando obtengan utilidades gravables provenientes de la enajenación de inmuebles, así como los ingresos que obtengan a través de donaciones, ya sean en numerario o en especie. La última exención de pago de obligaciones es la relativa a la venta de impresos que editen para dar difusión a sus principios ideológicos, programa de acción y plataforma electoral, además de los relacionados con el uso de equipos y medios audiovisuales para los fines ya señalados. Lo anterior constituye un régimen fiscal especial de los partidos pues los exenta de algunas obligaciones fiscales que en principio tendrían que pagar.

La última prerrogativa que queda por explicar es la de las franquicias postales y telegráficas necesarias para el desarrollo de sus actividades. El artículo 53 se encarga de exponer este punto. Dichas franquicias serán para uso exclusivo de los órganos directivos de cada partido político, como sus comités nacionales, regionales, estatales, distritales y municipales, y se utilizarán para que estos comités envíen propaganda a todo el país, además de su correspondencia y publicaciones periódicas, como revistas, periódicas, panfletos y cualquier otro material impreso que tenga como fin difundir los principios ideológicos, el programa de acción o la plataforma electoral.

Así terminamos con la explicación a grandes rasgos del financiamiento, en base al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

### **3. DECRETO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN 2006**

El presupuesto de egresos, es un documento que contiene todo lo relacionado con el gasto gubernamental, es decir las partidas que éste destinará a las diferentes instituciones y entidades, para que éstas cumplan con sus funciones y cubran sus necesidades. Así pues, dicho decreto aporta las reglas del juego para el ejercicio, control y evaluación del gasto público en el año correspondiente, conforme a lo establecido en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, basado en las disposiciones de este decreto, y las demás aplicables en la materia, sin olvidar que el manejo de los recursos fiscales tiene tres etapas: ingreso, asignación de partidas para el gasto y control del gasto.

Como ya se mencionó, históricamente el primer instrumento en aparecer fue el concerniente a los ingresos en la Carta Magna británica; el segundo aspecto, surgió con el Bill of Rights en Inglaterra, y el tercero fue producto de la Constitución francesa de 1791.

Hasta antes de que las Constituciones comenzaran a determinar las reglas del gasto, los impuestos autorizados no eran otra cosa que un regalo al monarca. Con la aprobación del gasto por parte de órganos de representación, se diferenciaron el patrimonio privado de los monarcas. A partir de este avance se comenzó a

trabajar en el control técnico, que consiste en la evaluación objetiva del ejercicio presupuestal, se ha desarrollado el control normativo, que consiste en la inclusión en los textos constitucionales de límites al gasto. El objetivo primordial, garantizar el equilibrio entre los ingresos y los egresos, pero en el caso de México esto resulta más difícil al no establecerse la vinculación entre el presupuesto anual y el plan nacional de desarrollo que elabora el gobierno, que debe contener los gastos regionales y sociales.

El artículo 74, en su fracción IV, concentra las disposiciones relativas al proceso de aprobación presupuestal. Hasta la reforma de 1977 se facultó a la Cámara de Diputados para que además de aprobar el presupuesto, lo pudiera examinar, discutir y revisar la cuenta pública del año anterior. Se estableció la fecha para que el Presidente de la República hiciera llegar a la Cámara las iniciativas de leyes de ingresos y los proyectos de presupuesto.

Hoy la administración de los recursos públicos federales se realiza con base en criterios de legalidad, honestidad, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control y rendición de cuentas, pero el mayor vigilante y cuidador de la administración de los recursos serán los sujetos beneficiados por el mismo. Entre ellos encontramos a la Presidencia de la República, la Procuraduría General de la República y los Tribunales Administrativos, así como los funcionarios públicos de las mismas.

Dar un buen uso a los recursos conferidos no es tarea sencilla, por esa razón el Estado se vio en la obligación de conformar una institución que se encargue de vigilar el buen uso y destino de los recursos, la Auditoría Superior de la Federación, en los términos de la ley de Fiscalización Superior de la Federación, creada hace apenas unos años, en 1999, logrando conjuntar un equipo que deberá fiscalizar el ejercicio del gasto público federal. Para ello la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión esta facultada para solicitar información a las dependencias y entidades, con la finalidad de monitorear permanentemente las políticas públicas en el ejercicio del presupuesto. Las dependencias y entidades tienen la obligación de reportar mensualmente a la Cámara la relación de incidencias en la entrega de los beneficios así como modificaciones en la operación de los programas y subsidios, así se tiene un mayor control, y se vela por los intereses de la ciudadanía, comprobando que los recursos son utilizados dentro de los programas contemplados en el momento de la asignación de partidas, y que con ello se está cumpliendo con la finalidad de salvaguardar el objetivo principal de inversión: la vida digna de la población, a través de la implementación de programas y políticas públicas, que protejan ante todo a los ciudadanos.

Debemos destacar el esfuerzo de nuestros legisladores por poner candados al mal uso de los recursos, a través de limitaciones como la prohibición que se hace a las dependencias y entidades para que, en el proceso electoral federal de 2006, se identifiquen en ejercicio de sus funciones, con partidos políticos o candidatos, así como apoyarlos o combatirlos con recursos federales; particularmente queda

prohibido influir en la decisión de los electores, a través de propaganda o acciones identificables con objetivos distintos del cumplimiento de su función, lo cual nos garantiza como ciudadanos un buen uso de los recursos, y más que nada, credibilidad dentro del procesos electoral.

En cuanto al tiempo con el que cuenta la Cámara para elaborar el proyecto de presupuesto es muy corto, lo cual tiende a empobrecer el debate y análisis sobre el mismo, limitando la capacidad de las comisiones legislativas para realizar un estudio minucioso de aquellos rubros de gastos asociados a su competencia, al concentrar la mayoría del trabajo en torno a la Comisión de Presupuesto.

Desde una perspectiva comparada, México presenta a todas luces uno de los periodos más cortos para el análisis y aprobación del presupuesto por parte del legislativo. Los periodos más extensos corresponden a los casos de Estados Unidos, Suecia y Dinamarca. Pero debemos entender que ningún presidente querrá darle al Congreso más tiempo para que le modifiquen su iniciativa. Lo importante sería que los legisladores entendieran la importancia de su función dentro de la definición del presupuesto, ya que es un decreto que afecta de manera trascendental el futuro del país, así, esperemos que en un futuro los partidos políticos privilegien el valor de la institucionalidad por encima de las presiones de sus bancadas en el reparto de posiciones y privilegios, transformando así a las comisiones individuales y subcomisiones, en comisiones unidas que se conduzcan con honestidad, dándole prioridad a las necesidades de nuestro país.

Así, nos encontramos con el presupuesto del año 2006, que considera dentro de su gasto total la cantidad de: \$2,000,072,400,000.00 correspondiente al total de los ingresos aprobados en la Ley de Ingresos de la Federación. De esta cantidad podemos rescatar que se destina al Poder Legislativo una cantidad correspondiente a \$6,914,776,651.00, a la Cámara de Senadores \$1,924,172,135.00, a la Cámara de Diputados \$4,268,728,117.00, a la Auditoría Superior de la Federación \$721,876,399.00, al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación \$1,046,432,351.00 y al Instituto Federal Electoral \$11,892,136,021.00.

Como podemos observar estamos hablando de cantidades estratosféricas, y como sabemos realmente son necesarias para que las instituciones, así como los órganos legislativos, lleven a cabo sus funciones y cumplan con sus objetivos, pero en la realidad podríamos disminuir de manera notable dichas cantidades, si al designar las partidas se evaluara la eficacia, transparencia y funcionalidad de los órganos beneficiados, porque en la mayoría de los casos se cumple la mitad de los objetivos, dejándose dentro de la agenda temas pendientes que nos competen a la mayoría de los ciudadanos.

Del análisis de este decreto salta a la vista que la regulación de la materia es muy general y precaria, creando obstáculos para la deliberación parlamentaria e incertidumbre respecto del papel que han de jugar los órganos Ejecutivo y Legislativo del poder en su proceso de aprobación y aplicación.

Hoy enfrentamos dilemas de diseño constitucional y legal vinculados a la falta de conexión entre el presupuesto y los planes de gobierno, al tiempo con que cuenta el Legislativo para analizar la propuesta del Ejecutivo, el cual me parece bastante reducido, asimismo no ayuda mucho el carácter unicameral del proceso, aislando el proceso a comisiones de naturaleza administrativa y no legal del presupuesto mexicano, a la oscuridad con que el legislador aborda el tema del veto presidencial en materia presupuestal, dejándonos también a la imaginación la posibilidad de introducir reformas al presupuesto ya aprobado y en vigor, lo cual ayudaría a condicionar a las entidades en el cumplimiento de sus funciones, no permitiéndoles deslindarse de su responsabilidad como entes beneficiados del presupuesto.

En el caso de México se acentúan los efectos de la concentración del poder precisamente por la forma de elaboración del presupuesto, ya que vulnera el sistema representativo, y por lo tanto debería considerarse como una de las grandes reformas pendientes.

Es difícil saber si en realidad el presupuesto resulta benefactor de las necesidades sociales, o más bien tiene una tendencia preferencial hacia el grupo político gobernante, lo que si es una realidad en nuestra actualidad, es que la tendencia dominante consiste en que el gobierno tenga la exclusividad en la iniciativa del presupuesto, lo cual nos coloca ante un tema muy complejo de importantes

implicaciones jurídicas, políticas y económicas, quizá por ello la reforma del decreto siempre se ha presentado de manera precaria, fragmentada y parcial.

#### **4. REGLAMENTO PARA EL FINANCIAMIENTO PÚBLICO DE LAS ACTIVIDADES ESPECÍFICAS QUE REALICEN LOS PARTIDOS POLÍTICOS COMO ENTIDADES DE INTERÉS PÚBLICO.**

Este Reglamento para el Financiamiento Público de las Actividades Específicas que realicen los Partidos Políticos como Entidades de Interés Público (RFPAEPP) establece las normas, requisitos y procedimientos conforme a los cuales se otorga el financiamiento público para las actividades específicas que realicen los Partidos Políticos Nacionales como entidades de interés público y que se elaboró en los términos del inciso c) del párrafo 7, del artículo 49 del COFIPE (Art. 1, RFPAEPP).

El objetivo primordial de las actividades que emprendan los partidos políticos nacionales con financiamiento público deberá ser fomentar la participación del pueblo en la vida democrática y la difusión de la cultura política, esto es los valores, las concepciones y las actitudes orientadas al ámbito político, apostando a invertir en diferentes sectores que fomenten la credibilidad política.

En primer lugar nos encontramos con la educación y la capacitación política, la cual juega un papel muy importante en nuestra sociedad, ya que a través de ella se logra inculcar en la población los valores democráticos, instruyendo a los ciudadanos en cuanto a sus derechos y obligaciones. La formación ideológica y



política de los afiliados, como la participación de sus militantes en los procesos electorales, también se logra a través de la educación, lo cual fortalece el régimen de partidos políticos. En este rubro también consideramos la investigación socioeconómica y política, así como las tareas editoriales.

Estos gastos que consideramos dentro del ámbito partidario, por actividades susceptibles de financiamiento público, se clasifican en directos e indirectos. Los primeros son aquellos que se relacionan con la realización de una actividad, susceptible de financiamiento público en lo particular, así estamos frente a los gastos por actividades de educación y capacitación política, los cuales contemplan; a) gastos por difusión, convocatoria y realización de un evento; b) honorarios del personal encargado de la realización del mismo; c) gastos por renta de equipo técnico para el evento; d) gastos de adquisición de papelería; e) honorarios de expositores, capacitadores, conferencistas o aquellos que participen en el evento; f) gastos por viáticos, tales como transporte, hospedaje y alimentación de expositores, capacitadores, conferencistas o equivalentes; g) honorarios del personal encargado de auxiliar en las labores para la realización del evento; h) gastos por viáticos; i) gastos de preparación y publicación de los resultados del evento; j) gastos para la producción de materiales audiovisuales; k) gasto para la producción de material didáctico. En el caso de la difusión de la convocatoria para la realización de la investigación socioeconómica y política, encontramos gastos de difusión de la convocatoria, de los honorarios para los investigadores, honorarios del personal auxiliar, papelería, material bibliográfico y hemerográfico, honorarios de coordinadores y renta de equipo técnico. Hay gastos

por tareas editoriales, que contemplan los de la producción de la publicación, impresión, derechos de autor, distribución y página web.

Ahora pasamos a los gastos indirectos, que son los que se vinculan o relacionan con la realización de actividades susceptibles de financiamiento público, pero que no se vinculan con una actividad particular, y sólo se aceptarán cuando se acredite que son estrictamente necesarios para realizar las actividades, objeto de financiamiento público.

Se consideran gastos indirectos los honorarios, gastos por renta, reparación y mantenimiento, entrando en el paquete los servicios básicos, de agua, luz, teléfono, seguridad, limpieza y pago de impuesto predial de locales y oficinas del partido político, renta de espacios publicitarios, servicios de publicidad en medios impresos, servicios de mensajería, papelería, nómina de integrantes de los institutos de investigación, y pago de salarios a los técnicos encargados de la página web, todas estas actividades que implican gastos, deben cumplir una generalidad, estar vinculadas a la actividad específica de los partidos políticos, que tiene la finalidad de cumplir con sus objetivos.

Las actividades no susceptibles de financiamiento público también son señaladas dentro del Capítulo II, pero dicho articulado no es de nuestro interés ya que no nos atañe en consideración del tema central del presente trabajo. Lo que si nos interesa y es de carácter fundamental dentro de la transparencia y control del financiamiento, pues nos adentramos en el tan controvertido tema de la

comprobación de los gastos. Según este reglamento los partidos políticos deberán presentar un formato único de gastos directos, así como los de gastos indirectos, esto es, por cada actividad realizada habrá un formato, en los términos del formato que se anexa en el RFPAEPP. Los formatos deberán presentarse debidamente foliados, autorizados por el responsable y agrupados por tipo de actividad y, de ser posible, en medios magnéticos. Estos gastos se deben acreditar a través de la documentación respectiva.

De acuerdo con el Título III, De la Presentación y Formas de Revisión de los Gastos, los partidos políticos deberán presentar, ante la Secretaría Técnica de la Comisión de Prerrogativas, Partidos Políticos y Radiodifusión, dentro de los 30 días naturales posteriores a la conclusión de cada uno de los trimestres, la totalidad de los formatos únicos de gastos directos e indirectos, los documentos y muestras que comprueben los gastos erogados en el trimestre por cualquiera de las actividades que se señalaron en el artículo 2 del ordenamiento en comento. Por excepción los partidos contarán con 30 días adicionales para presentar los comprobantes o muestras de las actividades realizadas. Por ningún motivo se podrá presentar documento o comprobante de gastos o muestra de la actividad correspondiente a un trimestre en otro distinto (Art. 7, Párrafo 7.1., RFPAEPP).

El Secretario Técnico de la Comisión de Prerrogativas, Partidos Políticos y Radiodifusión, contará con un plazo de 50 días naturales contados a partir de la presentación de la documentación correspondiente a cada trimestre, para solicitar las aclaraciones correspondientes en el supuesto de detectar errores u omisiones

en el formato o en la comprobación de los gastos que presenten los partidos (Art. 7, Párrafo 7.2., RFPAEPP).

El mencionado funcionario podrá solicitar elementos y documentación adicional, para acreditar las actividades susceptibles del financiamiento público y los partidos políticos contarán con un plazo de 15 días hábiles a partir de la notificación, para manifestar lo que a su derecho convenga, respecto de los requerimientos que se les realicen (Art. 7, Párrafo 7.3., RFPAEPP).

Al decir de este reglamento el partido político únicamente presentará su propuesta de presupuesto, pero sólo el Consejo General del IFE será el responsable de determinar el monto total al que ascenderá el financiamiento anual; por ningún concepto será superior al 75% de los gastos comprobados en el año inmediato anterior.

Es importante mencionar que los gastos indirectos sólo serán objeto de financiamiento público hasta por un 10% del monto total autorizado para cada partido político. En el caso de los activos fijos, se considerará como gasto sujeto de financiamiento la cantidad que resulte de multiplicar el porcentaje para depreciación de activos fijos establecido en la Ley del Impuesto sobre la Renta, por el monto total erogado en adquisiciones de activo fijo. Dicho reembolso sólo se aplicará en las erogaciones destinadas a la erogación de activo fijo en el año inmediato anterior. Una vez hecho el cálculo mencionado, el resultado se sumará a la cantidad que el partido político compruebe como gastos sujetos a

financiamiento. Esa cantidad no podrá ser superior al 33% de la cantidad total comprobada por el partido político en los 3 tipos de actividades sujetas a financiamiento.

Como se pudo observar, en este breve recorrido por el reglamento, se habla de manera muy específica, acerca del financiamiento de los partidos políticos, de sus obligaciones, sus derechos, los requisitos y los procedimientos establecidos que deben seguir, y las formas para hacerlo, es una especie de guía muy práctica que en definitiva encuentra su origen en el COFIPE, pero que nos sirve como una herramienta más de control. En la actualidad ninguno de estos instrumentos sobra, al contrario ayudan a tener un mayor control y así no vulnerar los procesos de justicia electoral.

## **5. REGLAMENTO QUE ESTABLECE LOS LINEAMIENTOS, FORMATOS, INSTRUCTIVOS, CATALOGO DE CUENTAS Y GUÍA CONTABILIZADORA APLICABLES A LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES EN EL REGISTRO DE SUS INGRESOS Y EGRESOS Y EN LA PRESENTACIÓN DE SUS INFORMES**

Este reglamento señala las reglas generales del financiamiento público y privado y la fiscalización de los partidos políticos. A pesar de la importancia del reglamento, dadas las condiciones de extensión del presente trabajo sólo nos abocaremos a retomar las cuestiones más importantes a nuestro parecer, mencionando los artículos que aporten sustento a esta investigación.

El ordenamiento pretende regular lo relacionado con los informes que anualmente y después de un proceso electoral deben presentar los partidos políticos sobre sus ingresos y egresos.

La intención de este reglamento es establecer las directrices que los partidos deben seguir dentro de la realización y presentación de sus informes ante el IFE, con la finalidad de dar transparencia al uso de los recursos con que estos cuentan.

Debido a su gran tamaño y a la gran cantidad de actividades y gastos que los partidos tienen que cubrir para cumplir con sus compromisos y realizar sus funciones, el financiamiento es un ingrediente básico dentro de la vida de dichas instituciones. Ante esta situación el gobierno mexicano se vio obligado a crear un órgano autónomo, el IFE, que diera certidumbre a las instituciones político-electorales del país, incluyendo por supuesto a los partidos políticos. Una de las funciones primordiales de este órgano ha sido la de fiscalizar el origen y destino de los recursos que manejan los partidos.

La fiscalización que realiza el IFE de los recursos que ingresan y egresan de un partido político se hace a partir de un informe elaborado por cada una de estas entidades. Para su elaboración se requieren seguir ciertos lineamientos y cubrir varios requisitos, los cuales son detallados por el reglamento al que hacemos referencia.

En primera instancia los partidos deberán rendir su informe en un plazo de 60 días posteriores al término del año fiscal. Dicho informe se realiza año con año para detallar los ingresos y gastos que tuvieron durante un año fiscal. En caso de presentar informe acerca de ingresos y gastos durante el proceso electoral, deberán hacerlo en un plazo de 60 días posteriores al término de la campaña. Una vez presentados los informes, la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas del IFE los estudia para emitir un dictamen, el cual contendrá observaciones que señalarán los errores u omisiones que presenten los mismos. Dependiendo de la magnitud del error u omisión, este podrá ser corregido por el partido político cuando no sea considerado como grave, pero será causa de una sanción cuando sea una falta importante a los lineamientos expresados en el reglamento. En todo caso, las inconformidades que un partido tenga respecto de los dictámenes elaborados por la Comisión Fiscalizadora del IFE podrán ser recurridas ante la instancia jurisdiccional en materia electoral: El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). Ante las decisiones que emita el TEPJF no podrá interponerse ningún recurso, ni siquiera el juicio de amparo, pues está es la última instancia.

Como podemos observar de esta breve explicación, el principal reglamento que regula el origen y destino de los recursos utilizados por los partidos políticos no interfiere de modo alguno con su independencia. La vida interna de los partidos esta asegurada en una de sus partes más sensibles: la financiera. El propósito de este reglamento se ve cumplido, pues asegura la transparencia en las finanzas de los partidos sin intervenir en sus decisiones políticas, técnicas y administrativas. El

carácter de entidad pública que tienen los partidos impone la necesidad de ser vigilados por el propio gobierno, limitándose a señalar los lineamientos, formatos y mecanismos que los partidos políticos deben adoptar para justificar el manejo de sus finanzas.

A continuación haremos un análisis del gasto electoral.



## **CAPÍTULO III**

### **ANÁLISIS DEL GASTO ELECTORAL**

En este capítulo realizaremos un análisis del gasto electoral, enfocándonos específicamente en la campaña para Presidente de la República, la cual se realiza cada 6 años. Iniciaremos analizando el presupuesto otorgado a los partidos políticos para el año 2006, continuaremos con el presupuesto otorgado al Instituto Federal Electoral para ese mismo año, las Campañas presidenciales –tiempos y costos-, y concluiremos con un apartado denominado Voto y abstencionismo: ¿cuánto le cuesta al país?

#### **1. PRESUPUESTO OTORGADO A LOS PARTIDOS POLITICOS PARA EL AÑO 2006**

El financiamiento público total anual que se asigna a los partidos políticos varía dependiendo del calendario político, del número de institutos políticos con registro y el porcentaje de votos obtenidos por los mismos. Por ejemplo, el financiamiento público se eleva significativamente cuando hay elecciones federales.

Así, el presupuesto anual que se les otorga a los partidos políticos es analizado previamente por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, quien define tanto el financiamiento anual como las partidas correspondientes a los gastos para campañas políticas.

Basándonos en nuestra legislación, de conformidad con el artículo 49, párrafo 7, inciso a), fracción II, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, para calcular el financiamiento público anual, la autoridad electoral hace mano de una ecuación, que consiste en multiplicar el costo mínimo de la campaña para diputado por el total de diputados a elegir y por el número de partidos políticos con representación en las Cámaras, es decir 500 diputados electos en su totalidad cada tres años en términos de los artículos 51 y 52 constitucionales y el artículo 11, párrafo 1º, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En este momento en el Congreso la representación de los diputados está a cargo de seis partidos políticos: Acción Nacional, Revolucionario Institucional, de la Revolución Democrática, del Trabajo, Verde Ecologista de México y Convergencia; sin olvidarnos que para las elecciones 2006 aparecen en la escena de la contienda electoral dos nuevos partidos, Nueva Alianza y Alternativa, que buscan su registro, y los cuales participan también en esta ecuación, por que como nuevas fuerzas políticas representativas, también les corresponde una partida del presupuesto.

Por lo tanto, para poder sacar el resultado final del presupuesto anual, debemos multiplicar la cantidad que se les otorga a los diputados, es decir, **\$380,074.44** (trescientos ochenta mil setenta y cuatro pesos 44/100 M.N.), por 500, que son los diputados electos, y por 6 dando un resultado de **\$1,140,223,329.06** (un mil

ciento cuarenta millones doscientos veintitrés mil trescientos veintinueve pesos 06/100 M.N.).

El siguiente paso, encuentra su fundamento en el mencionado artículo 49 párrafo 7, inciso a) fracción III, del Código de la materia, previendo que el costo de una campaña para senador será multiplicado por el total de senadores a elegir y por el número de partidos con representación en las cámaras. Así, encontramos que la Cámara de Senadores se integra por 128 senadores, de acuerdo con los artículos 56 constitucional y 11 párrafo 2º del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, por lo que la cantidad de **\$768,283.45** (setecientos sesenta y ocho mil doscientos ochenta y tres pesos 45/100 M. N.), correspondiente al costo de la campaña de diputados, se multiplica por los 128 senadores y por 6, dando como resultado **\$590,041,691.97** (quinientos noventa millones cuarenta y un mil seiscientos noventa y un pesos 97/100 M.N.).

Y por último, sumamos ambos resultados, tanto la cifra total de los diputados, **\$1,140,223,329.06** (un mil ciento cuarenta millones doscientos veintitrés mil trescientos veintinueve pesos 06/100 M.N.), como la cifra final de los senadores **\$590,041,691.97** (quinientos noventa millones cuarenta y un mil seiscientos noventa y un pesos 97/100 M.N.), más el costo mínimo de campaña para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, fijado para este años en **\$258,557,684.48** (doscientos cincuenta y ocho millones quinientos cincuenta y siete mil seiscientos ochenta y cuatro pesos 48/100 M.N.), resultando de esta ecuación la cantidad de **\$1,988,822,705.51** (mil novecientos ochenta y ocho

millones ochocientos veintidós mil setecientos cinco pesos 51/100 M.N.), que fue el monto del financiamiento público, que se les otorgó a los partidos políticos, para el año 2006, por actividades ordinarias permanentes, en términos de la fracción V del inciso a) del párrafo 7 del artículo 49, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Esta cantidad, como ya hemos mencionado anteriormente, deberá ser distribuida en un 30% en forma igualitaria y en un 70% según el porcentaje de la votación nacional emitida que hubiese obtenido cada partido político con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión, en la elección de diputados inmediata anterior.

De acuerdo con los gastos que se contemplan dentro del presupuesto del Instituto Federal Electoral, encontramos el financiamiento público que, por ley, recibirán los partidos políticos y agrupaciones políticas nacionales. De acuerdo con los lineamientos del IFE, los partidos políticos destinarán el financiamiento público que reciben a tres renglones: actividades ordinarias permanentes, gastos de campaña y actividades específicas. En cifras, el Partido Acción Nacional recibió la cantidad de **1,119.86 millones de pesos**, al Partido Revolucionario Institucional le correspondió **1,226.87 millones de pesos**, al Partido de la Revolución Democrática **730 millones de pesos**, al Partido del Trabajo **273 millones de pesos**, al Partido Verde Ecologista **382 millones de pesos**, a Convergencia **270 millones de pesos**, Partido Nueva Alianza **80 millones de pesos** y al Partido Social Demócrata y Campesino **80 millones de pesos**.

Estos recursos se distribuyen de manera proporcional, como anteriormente ya mencionamos, y se destinan al desarrollo de sus actividades ordinarias, actividades específicas, gastos de campaña y apoyos para la producción de radio y televisión. El reparto de los recursos está previsto por nuestra legislación vigente, y el uso de los mismos está designado a las actividades ordinarias permanentes de los partidos políticos, financiamiento por gastos de campaña, por actividades ordinarias de dos nuevos partidos, para actividades específicas, por agrupaciones políticas nacionales, apoyo para la producción de programas de radio y televisión, así como la compra de promocionales para los partidos políticos.

Como podemos ver este presupuesto resulta más que abultado si se le compara con los resultados y las funciones que supuestamente cumplen los partidos. Este presupuesto equivale (aproximadamente) al que se aprueba para el Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos del ramo 33. Este hecho nos debería tener realmente preocupados como sociedad, ya que no es posible que nuestro país le de casi la misma importancia a materias tan distintas, como son la educación y los partidos políticos, porque de entrada la prioridad en cualquier sociedad en crecimiento y desarrollo, debe ser ante todo y sobre todo la educación.

Cabe señalar que los recursos que otorga el IFE a los partidos políticos y a las agrupaciones políticas nacionales son fiscalizados en su aplicación, para

supervisar que su ejercicio se apegue estrictamente a lo señalado en la ley. El uso inadecuado de estos recursos es sancionado por esta autoridad electoral.

Debemos admitir que una norma más precisa ayudaría mucho a subrayar el carácter técnico contable de la fiscalización sobre bases que no se prestaran a ningún tipo de interpretación equivocada.

Al decir de Mauricio Merino: “Lo cierto es que las lagunas de la ley no pueden cubrirse sólo mediante acuerdos de Consejo General ni por sentencias del Tribunal, pues mientras esa sea la mecánica, los partidos seguirán usando dichas zonas de incertidumbre jurídica como arenas de uso político”<sup>1</sup>.

## **2. PRESUPUESTO OTORGADO AL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL PARA EL AÑO 2006**

El Instituto Federal Electoral (IFE) es un organismo público autónomo, de carácter permanente e independiente en sus decisiones y funcionamiento, que tiene a su cargo la responsabilidad de organizar las elecciones federales. Se constituyó formalmente el 11 de octubre de 1990.

Por mandato de ley, los fines del Instituto son:

- Contribuir al desarrollo de la vida democrática.

---

<sup>1</sup> MERINO, Mauricio. *La transición votada*. Fondo de Cultura Económica, México, 2003. p. 87.

- Preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos.
- Integrar el registro federal de electores.
- Asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones.
- Garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión.
- Velar por la autenticidad y efectividad del sufragio.
- Llevar a cabo la promoción del voto y coadyuvar a la difusión de la cultura democrática.

A tal efecto, el IFE lleva a cabo -en forma integral y directa- todas las actividades relativas a la preparación, organización y conducción de los procesos electorales federales. Ahora bien, entre estas actividades figuran: las relativas a la integración y actualización del padrón y las listas de electores; la división del territorio nacional para efectos electorales; el registro de los partidos y agrupaciones políticas nacionales, así como de los candidatos a cargos de elección popular; la fiscalización del financiamiento de los partidos y agrupaciones políticas nacionales, así como de los gastos de campaña; el diseño e instrumentación de programas de educación cívica y capacitación electoral; la preparación de la jornada electoral; el cómputo de resultados electorales y la regulación de la observación electoral; y, las encuestas y sondeos de opinión.

Las funciones sustantivas del IFE, otorgadas por la Constitución, son:

1. La organización de las elecciones federales, incluyendo el Registro Federal de Electores.
2. Educación cívica, que constituye una función de Estado, permanente y de alcance nacional.
3. Financiamiento público y la fiscalización de los recursos de los partidos y las agrupaciones políticas.
4. Participación en el ámbito de lo contencioso electoral.

Por mandato constitucional, todas las actividades que desarrolla el IFE deben regirse por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad. Para asegurar el profesionalismo en el desempeño de sus actividades, el IFE cuenta con un cuerpo de funcionarios que son reclutados, capacitados y evaluados sistemáticamente a través de un servicio civil de carrera denominado Servicio Profesional Electoral (SPE). En su integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos.

El presupuesto que se le otorga anualmente al IFE es aprobado por la Cámara de Diputados, la que analiza de manera responsable y profunda los requerimientos institucionales, para poder calcular la cifra del gasto operativo que se le va a otorgar.

El Consejo General del IFE es el órgano superior de la dirección del Instituto Federal Electoral, responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como de velar porque los



principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad guíen todas las actividades de la institución.

Entre las principales atribuciones que la ley le confiere al Consejo General están las siguientes:

- Designar a los presidentes de los órganos de dirección a nivel local (Consejos Locales) y distrital (Consejos Distritales).
- Resolver sobre el otorgamiento y pérdida de registro de los partidos y agrupaciones políticas.
- Determinar los topes de gastos de campaña en las elecciones de Presidente, Diputados y Senadores.
- Efectuar el cómputo total de las elecciones de senadores y diputados de representación proporcional y realizar las asignaciones correspondientes.
- Fijar las políticas y programas generales del Instituto.

Además, la ley dispone el funcionamiento permanente de cinco Comisiones que se deben integrar exclusivamente por Consejeros Electorales:

- Fiscalización de los recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas.
- Prerrogativas, Partidos Políticos y Radiodifusión.
- Organización Electoral.
- Servicio Profesional Electoral.
- Capacitación Electoral y Educación Cívica.

“El IFE es una institución probada a través de los años, ya que cuenta con un Consejo General que tiene ventanas abiertas para seguir las operaciones cotidianas del Instituto, sumándole a esto, que desde 1997, una auditoría financiera externa ha confirmado, año con año, que los recursos del IFE se manejan bien, lo cual ha sido, además, ratificado por las revisiones llevadas a cabo por la Auditoría Superior de la Federación”<sup>2</sup>.

Ahora bien, en cuanto al presupuesto otorgado al Instituto Federal Electoral para este año electoral 2006, hablamos de una cifra correspondiente a **11 mil 892.1 millones de pesos**, lo que representa un aumento de **3 mil 592 millones de pesos**, en comparación con el presupuesto del año electoral 2000. Este aumento se debe en gran medida al aumento significativo dentro del universo de votantes potenciales y la inclusión en el padrón de los mexicanos que residen en el extranjero.

Dentro de la organización de las elecciones, el IFE juega un papel sumamente importante, ya que su presupuesto comprende gastos de operación, instalación de casillas electorales, compra e impresión de materiales electorales que se utilizan el día de la jornada (mamparas, boletas electorales, urnas, actas, líquido indeleble, etc.), contratación de personal requerido para capacitar a los ciudadanos que resultan sorteados y que fungirán como funcionarios de casilla, y la impresión de material diverso enfocado a la capacitación electoral. También tienen que

---

<sup>2</sup> *Ibidem*, p. 73.

proyectar y diseñar el programa de resultados preliminares que opera el día de la jornada, además de otros sistemas informáticos que garanticen la veracidad y oportunidad de la información generada.

El presupuesto también contempla la actualización del padrón electoral, que vincula proyectos que tienen que ver con la notificación ciudadana, la difusión del padrón electoral y listas nominales, la atención a la ciudadanía vía telefónica y personalizada, el reseccionamiento, la operación en módulos de atención ciudadana y la detección de duplicados, entre otros.

No sólo existe el rubro operativo, aparte se le adiciona el financiamiento público que, por ley, recibirán los partidos políticos y agrupaciones políticas nacionales, por un monto aprobado para este año por la cantidad de **4 mil 151.20 millones de pesos.**

Otro rubro de gran importancia, pero de naturaleza innovadora, son los recursos necesarios para la organización de la votación de los mexicanos residentes en el extranjero, requiriéndose para este propósito la cantidad de **1,062 millones de pesos.**

Así, nos encontramos que aparte de gastos de operación y de financiamiento de los partidos políticos, el IFE contempla para el año 2006, por primera vez en la historia electoral mexicana -y derivado de las reformas del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en donde se aprueba el voto de los

mexicanos residentes en el extranjero- un presupuesto específico para llevar a cabo dicha tarea. Este presupuesto se calculó de acuerdo con los posibles votantes de 4.2 millones de mexicanos residentes en el extranjero que cuentan con credencial para votar.

Este gasto es muy importante, porque fortalece la democracia y la participación ciudadana, por eso el gasto de boletas electorales -de ida y de vuelta- y la actualización del padrón de electores residentes en el extranjero, vale la pena a pesar de los costos que signifique.

Hasta aquí contamos con la presencia de tres rubros de gran importancia, los cuales reflejan una cifra total relativa de **12 mil 920.6 millones de pesos**. Puede resultar un poco aparatosa, pero debemos recordar que el diseño de las instituciones y la definición de los marcos normativos que las regulan, constituyen decisiones estratégicas de todo proceso de cambio político, sobre todo si su fin es la democratización.

Para Douglas North –citado por Begné- las instituciones “... son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico<sup>3</sup>”; y con base en ello North agrega que “... el cambio institucional conforma el modo en que las sociedades evolucionan a lo largo del tiempo, por lo cual es clave para entender el

<sup>3</sup> BEGNÉ Guerra, Alberto. *Sistemas de Justicia Electoral: Evaluación y Perspectivas*. TRIFE, México, 1999. p. 443.

cambio histórico”<sup>4</sup>. Así, debemos adquirir una conciencia dentro de nuestro país, para fortalecer y darle credibilidad a nuestras instituciones, que finalmente son las herramientas del ciudadano y sólo en la unión de estas dos figuras podremos alcanzar el verdadero cambio, que a través de los años hemos reclamado, pero no exigido.

Si el IFE cumple con garantizar la observancia general y resulta ser la entidad que arbitra y encauza el comportamiento de los actores de la contienda política, es evidente que su presupuesto está bien invertido, porque permite que los procesos electorales cuenten con certidumbre y nos resultaría mucho más costoso -en términos de estabilidad social y económica- no contar con un sistema electoral capaz de actuar de manera eficaz ante las imperfecciones que presente el proceso.

El Instituto Federal Electoral se ha encargado de cumplir con los tiempos y formas de los procesos electorales, pero lo que no se nos debe de olvidar, es que las elecciones del año 2006, nos dejaron de experiencia que se debe realizar una evaluación serena, en busca de las zonas de incertidumbre que las leyes actuales no resuelven de manera suficiente, colocando a sus instituciones en un estado de poca efectividad, perdiendo con ello la credibilidad y confianza sobre su desempeño ante los ojos de los ciudadanos. De esta manera es imposible lograr la consolidación de instituciones, que aunque debemos de admitir cuenta con

---

<sup>4</sup> Ídem.

deficiencias, resulta ser parte de la base para la construcción democrática que le espera al país durante los próximos años.

### **3. CAMPAÑAS PRESIDENCIALES: TIEMPOS Y COSTOS**

Antes que nada, para poder abordar de manera completa esta temática realizaremos una definición de campaña política, ya que a partir de ella se desprende el tema en comento.

El Código Federal de Instituciones y procedimientos Electorales, dentro del artículo 182 numeral 1, define a la campaña electoral como:

... el conjunto de actividades llevadas a cabo por los partidos políticos nacionales, las coaliciones y los candidatos registrados para la obtención del voto.

Así, las campañas políticas son el conjunto de actividades llevadas a cabo por los Partidos Políticos, las Coaliciones y sus candidatos registrados, para la obtención del voto, esto lo logran a través de reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquellos actos en que los candidatos o voceros de los partidos políticos se dirigen al electorado para promover sus candidaturas.

Dichas campañas van rodeadas de un ambiente económico muy activo, que engloba las actividades inherentes de los partidos políticos, evidentemente, siempre conducentes a la obtención del voto ciudadano.

Ahora si, abocándonos al tema de las campañas presidenciales debemos entender que este tema ha venido sufriendo transformaciones tanto de fondo como de forma, hasta colocarnos en la contienda electoral presidencial del año 2006, que ha puesto en una situación incomoda a las instituciones y a las leyes, que rigen la contienda electoral.

Si retomamos la historia de estos procesos, podemos darnos cuenta que las campañas electorales resultan ser una práctica contemporánea. Al finalizar el siglo XIX empezaron a penetrar paulatinamente en las prácticas políticas nacionales y fue ya en el siglo XX que se convirtieron en una necesidad. Con anterioridad, una pequeñísima élite política era la que decidía los resultados, si no es que alguien se imponía por medio de las armas.

En 1876, Porfirio Díaz -rompiendo el orden legal que trató de consolidar Benito Juárez al triunfo de la república- llegó al poder como resultado de una revuelta; sin embargo, de inmediato convocó a elecciones en las que resultó vencedor. A partir de ese momento, y no obstante que Díaz llegó a convertirse en el centro y eje de la vida política, periódicamente se celebraron las elecciones que la ley exigía.

Tuvieron que transcurrir ocho periodos presidenciales, siete de ellos de manera consecutiva, para que la oposición manifestara la necesidad de un cambio.

Así, en 1909, los partidarios de Bernardo Reyes, el gobernador de Nuevo León, iniciaron las actividades a favor de su candidato. También Francisco I. Madero se lanzó al empeño de fundar el Partido Antirreeleccionista, que sintetizó parte de su programa en el lema “Sufragio efectivo, no reelección”. En torno a Reyes se aglutinó un sector importante de las clases medias, así como grupos de militares, burócratas y obreros. El movimiento de Madero fue más amplio: pretendía establecer un régimen democrático.

Fue hasta la candidatura de Madero que en nuestro país se vivía una verdadera campaña presidencial en forma, como venía haciéndose ya en otros países como Estados Unidos o Francia. A la realización de mítines y el desplazamiento por el territorio, se agregó el instrumento utilizado durante el siglo XIX para exponer las ideas y las propuestas: la prensa. Madero fundó y patrocinó varios periódicos: *El Demócrata*, en su tierra natal, *Nueva Era* y *El Antirreeleccionista*, dirigido por José Vasconcelos, entre otros. No obstante este gran esfuerzo que por vez primera se realizaba, las elecciones -todavía indirectas- se efectuaron en medio de muchas irregularidades tales como encarcelamientos, fraudes, limitaciones para sufragar, etc. A pesar de que el Partido solicitó la anulación de los comicios, el 4 de octubre de 1910, la Cámara de Diputados declaró oficialmente que Díaz había sido reelecto presidente y Ramón Corral, vicepresidente.

Pese a las condiciones en que se encontraba el ambiente político, las organizaciones apoyaron a Madero como candidato a la presidencia; la vicepresidencia fue la que tuvo varios aspirantes (Vázquez Gómez, José María



Pino Suárez, Fernando Iglesias Calderón, Francisco León de la Barra). En esta oportunidad, la campaña fue muy breve, sin embargo, no hubo problemas para declarar el triunfo de Madero casi por unanimidad. Con respecto al tema que nos ocupa, vale la pena mencionar que durante el gobierno maderista se expidió la Ley Electoral de 1912 para regular las elecciones intermedias —ya bajo el procedimiento del voto directo— que se celebraron ese año.

La gestión presidencial de Madero duró sólo 15 meses, pues el cuartelazo de febrero de 1913, encabezado por los generales Reyes, Félix Díaz y Manuel Mondragón, seguido de la defección de Victoriano Huerta y la intromisión de Henry Lane Wilson, el embajador de Estados Unidos en México, culminó con el asesinato de Madero y Pino Suárez. Victoriano Huerta quedó al frente del país como presidente interino —después de los 45 minutos en el poder de Pedro Lascuráin— con el propósito, nuevamente, de pacificar al país y convocar a elecciones presidenciales y vicepresidenciales.

Tanto Venustiano Carranza, como Emiliano Zapata, cada uno por su lado, desconocieron a Huerta y se levantaron en armas; no obstante, se convocó a elecciones para el 26 de octubre de 1913. En esta oportunidad, las campañas se redujeron prácticamente a la ciudad de México; el Partido Católico lanzó como candidatos a Federico Gamboa y Eugenio Rascón; el Liberal, a Manuel Calero y Jesús Flores Magón, y el Republicano, a Félix Díaz y a José Luis Requena. El día de la elección, las irregularidades fueron la nota dominante, los comicios se anularon, pues, sorpresivamente -como producto de esas irregularidades- ganaron

Huerta y Aureliano Blanquet, que ni siquiera eran candidatos, pero además, Huerta no podía serlo porque desde 1910, la reelección se había prohibido constitucionalmente.

Desde los inicios de la presidencia de Carranza, el general Álvaro Obregón se preparó para la sucesión presidencial. Intentó su proyección a través del Partido Liberal Constitucionalista, pero finalmente, en junio de 1919, el Partido Revolucionario de Sonora lanzó su candidatura presidencial, con lo que dio principio a su campaña en este estado, del que era oriundo.

Carranza tenía varias opciones, pero sus planes lo llevaron a eliminar opciones, decidiendo favorecer a Ignacio Bonillas, embajador de México en Washington, para sucederlo. Carranza fue asesinado el 21 de mayo de 1920, víctima de una traición.

De esta manera, se continuó la campaña de Obregón hacia la presidencia con el apoyo del Centro Director Obregonista, que aglutinó a varias agrupaciones. El otro candidato fue el Ing. Alfredo Robles Domínguez, quien alcanzó sólo el 4% de los votos, avalado por el Partido Nacional Republicano.

Obregón ocupó la presidencia y logró concluir su periodo de gobierno, sin embargo, la sucesión no estuvo exenta de problemas. Desde 1923 se perfilaron dos candidatos: Adolfo de la Huerta y Plutarco Elías Calles.

Hubo otro candidato: el general Ángel Flores, de la Liga Nacional, pero no significó un verdadero problema para el triunfo de Calles aunque sólo obtuvo el 16% de la votación.

Así las cosas, muy pronto se informó al público que se formaría una nueva agrupación política, cuyo propósito era aglutinar a todas las organizaciones y los hombres que tuvieran el carácter de revolucionarios, naciendo con ello el Partido Nacional Revolucionario, y designando al candidato a la presidencia a Pascual Ortiz Rubio. En su campaña, Ortiz Rubio visitó más de doscientos poblados. Se sabe que por decisión presidencial, se hicieron descuentos a los trabajadores del Estado para formar un fondo que sería depositado en un banco a nombre del PNR, con el objeto de financiar los gastos del partido<sup>5</sup>.

Los adversarios del candidato oficial fueron José Vasconcelos, apoyado por un nuevo Partido Antirreeleccionista, y el general Pedro Rodríguez Triana, del Partido Comunista Mexicano, fundado en 1919.

El 17 de noviembre de 1929 se llevaron a cabo las elecciones: a Ortiz Rubio se le reconoció un 94% de los votos, 5% a Vasconcelos y sólo 1 % a Triana.

Así, en la sucesión de 1934, en el PNR hubo dos candidatos: los generales Lázaro Cárdenas y Manuel Pérez Treviño, Calles se decidió por el primero y el

---

<sup>5</sup> Cfr. POZAS, Ricardo. *El Maximato: el Partido del Hombre Fuerte, 1929-1934*. Estudios de Historia Moderna y Contemporánea de México. Instituto de Investigaciones Históricas, UNAM, México, 1983. pp. 251-279.

contrincante se convirtió en el coordinador de la campaña. La propuesta partidaria, pues, parecía que empezaba a dar resultados. La campaña de Cárdenas fue singular, ya que recorrió el país, pero no sólo las ciudades importantes, sino tratando de llegar a los poblados más distantes, y no sólo para exponer su programa. Pero Cárdenas no fue solo a la elección, el general Antonio I. Villarreal fue postulado por la Confederación Nacional de Partidos Independientes; el Partido Socialista de las Izquierdas lanzó la candidatura del general Adalberto Tejeda, y el líder Hernán Laborde, de las huestes radicales del PCM. Los resultados electorales fueron contundentes: Cárdenas obtuvo el 98% de los votos; Villarreal, 1%; Tejeda, 0.75% y 0.25% Laborde. En esta ocasión no hubo quien optara por las armas para demostrar su descontento.

En la siguiente elección presidencial, en el seno del partido oficial, se barajaron muchos nombres, todos ellos de generales, sin embargo, Cárdenas optó por apoyar a Manuel Ávila Camacho.

Oficialmente el triunfo fue otorgado al candidato del PRM, Manuel Ávila Camacho, al reconocer un 94% de los votos a su favor, en tanto que a Almazán apenas se le otorgó oficialmente el 5.6%, y a Sánchez Tapia, el 0.4%.

La sucesión de 1946 trajo alguna variante, el candidato Miguel Alemán, no participó en el movimiento armado en el que el partido legitimaba y justificaba sus acciones, y era civil y no un militar. Además, a partir de este momento, se fueron haciendo reformas paulatinas a la ley electoral a efecto de dar garantías al

proceso. Al calificar las elecciones se obtuvieron los siguientes resultados: Alemán, 78% de los votos; Ezequiel Padilla, quien se separó temporalmente de su partido, 20%; el candidato del PAN, José A. Castro, 1%, y el general Esteban Baca Calderón, antiguo revolucionario, también el 1%.

En 1952, además del contendiente oficial, Adolfo Ruiz Cortines, hubo tres candidatos más: Miguel Henríquez Guzmán, postulado por la Federación de Partidos del Pueblo Mexicano (FPPM), Vicente Lombardo Toledano, candidato del Partido Popular, y Efraín González Luna por el PAN. El 12 de septiembre de 1952 el Colegio Electoral declaró oficialmente triunfador a Ruiz Cortines con un 74% de los votos. A decir de los expertos, estas elecciones marcaron el control en los procesos electorales por el partido en el poder, que cerraron la posibilidad de la representación de las diferentes corrientes políticas

El sucesor de Ruiz Cortines fue Adolfo López Mateos, quien, en 1958, contendió contra el candidato del PAN, Luis H. Álvarez, para ganar con un 91% de los votos, sobre el 9% de su opositor. Durante su gobierno se dio paso a las diputaciones de partido para dar representación a las minorías, lo que sirvió como una válvula de escape a las presiones que se empezaban a sentir.

En 1964, Gustavo Díaz Ordaz, candidato por el PRI (Partido Revolucionario Institucional), el PPS (Partido Popular Socialista) y el PARM (Partido Auténtico de la Revolución Mexicana), resultó electo ganador sobre el contendiente panista

(PAN, Partido Acción Nacional), José González Torres, obteniendo respectivamente el 89 y el 11% de los votos.

Para 1970, Luis Echeverría Álvarez, también candidato por los partidos PRI, PPS y PARM, fue electo presidente sobre el candidato panista, Efraín González Morfín, con un resultado oficial de 86% de los votos a favor contra el 14% de su opositor. En todos los casos, se llevaron a cabo importantes campañas, si bien se insistía en que el candidato oficial tenía de su parte el aparato estatal, pues no se distinguía entre gobierno y partido. El gobierno de Echeverría modificó la edad para alcanzar la mayoría de edad, lo que amplió el padrón electoral y se redujeron las edades para ser diputados y senadores; se incrementó el número de diputados de partido y se le otorgó tiempo en el radio y la televisión a la oposición.

En 1976 José López Portillo fue designado el sucesor del presidente Echeverría apoyado, además de su partido, por el PPS y el PARM. Esta vez no hubo un contendiente por el PAN. La indiferencia de la población frente a los procesos electorales y la aparición de grupos de guerrilleros que planteaban un cambio revolucionario por la vía armada, facilitó la elaboración de una reforma política en 1977, que hizo posible un reconocimiento más amplio a todas las posiciones políticas que no incitaran a la violencia.

En la siguiente lucha electoral participaron seis candidatos presidenciales: Miguel de la Madrid por el PRI, PPS y PARM, Pablo Emilio Madero por el PAN, Arnoldo Martínez Verdugo por el PSUM, Rosario Ibarra de Piedra por el PRT, Ignacio

González Gollás por el PDM (Partido Demócrata Mexicano), Cándido Díaz Cerecedo por el PST (Partido Socialista de los Trabajadores) y Manuel Moreno Sánchez por el Partido Socialdemócrata, quienes obtuvieron el 74, 16, 4, 2, 1.9, 1.9 y 0.2% de los votos respectivamente. En esta elección hubo un mayor número de votantes, y a partir de ese momento las organizaciones opositoras fueron ganando nuevos espacios a través de los procesos electorales.

La campaña de 1988 marcó un nuevo rumbo en el proceso electoral. En la contienda participaron, Carlos Salinas de Gortari por el PRI (Partido Revolucionario Institucional), Manuel J. Clouthier por el PAN (Partido de Acción Nacional), Rosario Ibarra de Piedra por el PRT (Partido Revolucionario de los Trabajadores) y Cuauhtémoc Cárdenas por el Frente Democrático Nacional.

Salinas de Gortari fue declarado vencedor de la contienda, con el 50% de los votos; a Cárdenas se le reconoció sólo el 31.2%; a Clouthier, el 17.2%; a Magaña, el 1.2%, y a Ibarra, el 0.4%. Cárdenas exigía el reconocimiento de su triunfo y el panista, la anulación de los comicios.

La agitación que caracterizó a este proceso, llevó a la primera asamblea pluripartidista de la época contemporánea a realizar un esfuerzo para fortalecer las instituciones electorales, creándose el IFE en 1990, y se dio paso a una nueva Ley electoral.

En 1994, las elecciones estuvieron marcadas por sucesos sangrientos con los asesinatos de Luis Donaldo Colosio y Francisco Ruiz Massieu, candidato presidencial y secretario general del PRI, respectivamente. Ernesto Zedillo Ponce de León, reemplazó a Colosio como candidato y resultó electo presidente de México sobre sus otros siete contendientes; Cuauhtémoc Cárdenas por el PRD, Diego Fernández de Cevallos por el PAN, Cecilia Soto por el Partido PT (Partido del Trabajo), Jorge González Torres por el PVEM (Partido Verde Ecologista de México), Talamantes por el PFCRN, Álvaro Pérez Treviño por el PARM y Marcela Lombardo Toledano por el PPS (Partido Popular Socialista), obteniendo cada uno de ellos, en ese mismo orden, el 50, 27, 17, 3, 1, 0.9, 0.6 y 0.5% de la votación.

En la contienda del año 2000 participaron: Francisco Labastida Ochoa por el PRI; Cuauhtémoc Cárdenas por la Alianza por México, compuesta por el PT, el Partido Convergencia, el Partido de la Sociedad Nacionalista, el Partido Acción Social y el PRD; Vicente Fox impulsado por la Alianza por el Cambio integrada por el PAN y el PVEM; Gilberto Rincón Gallardo por Democracia Social; y Manuel Camacho por el Partido del Centro Democrático. El PAN se alzó con el triunfo con el 43% de los votos; Labastida obtuvo el 36.9%, Cárdenas el 17.5%; Rincón Gallardo, el 0.6% y Manuel Camacho el 0.6%. En esta elección se hicieron evidentes los excesos mediáticos que se pueden alcanzar y el oneroso costo que representan las campañas en su conjunto, sobre todo si se considera la pobreza en la que viven millones de mexicanos.



Ante esta elección los mexicanos presenciaron el voto útil, que consistió en asistir a las urnas a votar por un cambio, por un candidato que más allá de sus habilidades políticas, lograra contagiar el ambiente de cambio que la sociedad exigía, sin tomar en cuenta la profundidad o la conveniencia del mismo. Sólo se pedía algo para calificar dichas elecciones; que el PRI cediera el poder, dándole poca importancia a la calidad de gobierno que se viviría con otro partido, eso era lo de menos, la sociedad se tenía que arriesgar para conseguir dejar atrás los vicios de la bancada priista, y lo logró, aunque los resultados no fueron exactamente los esperados, y el cambio sigue siendo una esperanza entre los mexicanos, pero está lejos de ser una realidad.

Armando Soto señala que: “Mucho se ha discutido si la elección presidencial del 2 de julio del año 2000, fue una transición o una simple alternativa de un partido por otro en la titularidad del ejecutivo. Para considerarse una transición, sería necesaria una recomposición constitucional, con un nuevo equilibrio de poderes y una nueva relación entre ellos, sin embargos, esto no se ha dado en nuestro sistema constitucional”<sup>6</sup>.

Así, a lo largo del siglo XX se presenciaron los esfuerzos por organizar, definir y consolidar este tipo de instituciones, así como la desaparición de muchas de ellas, hasta llegar a nuestros días en que contamos cuando menos con tres partidos grandes: PAN, PRI y PRD (enumerados por la antigüedad de su registro), que le dan al país un perfil tripartidista, que lo aleja del tradicional esquema anglosajón de

<sup>6</sup> SOTO Flores, Armando. *Ensayos políticos y constitucionales sobre temas contemporáneos*. Porrúa, México, 2005. p. 51.

dos partidos fuertes. También se hicieron esfuerzos constantes —aunque muy lentos— por mejorar la ley electoral y los padrones, así como por sacar el proceso electoral de la esfera gubernamental.

Para este año 2006, se presentó un panorama electoral competido. Algunas campañas presidenciales llevaban años en consolidación, de manera discreta y ganando terreno poco a poco. Esta contienda presentó seis candidatos; por la alianza PRI-PVE encontramos a Roberto Madrazo Pintado, por el PAN a Felipe Calderón Hinojosa, la alianza PRD-PT-Convergencia estuvo representada por Andrés Manuel López Obrador, y los dos nuevos partidos que lograron su registro, Nueva Alianza y Alternativa, teniendo al frente a Roberto Campa y Patricia Mercado, respectivamente. Lo que sabemos es que el ciudadano apostó a las mejores propuestas, al mejor candidato, aunque no resulte ser el ideal, y que las campañas de los diferentes candidatos a la presidencia estuvieron adornadas de gastos abultados, bombardeos de información transmitida por los medios de comunicación y dos invitados especiales, la legislación electoral y las instituciones que resguardan la transparencia y la legitimidad del proceso electoral.

Y a pesar de los esfuerzos históricos por lograr campañas políticas menos costosas y más propositivas, todavía falta mucho camino por avanzar, comenzando por perfeccionar nuestras leyes y cubrir con ello las lagunas existentes, que han permitido incurrir a los partidos políticos en excesos, que la misma práctica electoral ha reflejado y ha hecho caso omiso.

“Desde 1993, la ley faculta al IFE para fijar límites a los gastos que los partidos políticos, coaliciones y candidatos puedan erogar durante las campañas. Dentro de los topes de campaña quedan comprendidos los gastos por concepto de propaganda genérica (mantas, pancartas, eventos en lugares alquilados, propaganda utilitarias, etc.); propaganda en prensa, radio y televisión (mensajes y anuncios publicitarios); y operación de la campaña (sueldos y salarios del personal eventual, arrendamiento provisional de bienes inmuebles, gastos de transporte y otros similares)”<sup>7</sup>.

Para este año electoral la autoridad electoral otorgó la cantidad de **\$258,557,684.48** (doscientos cincuenta y ocho millones quinientos cincuenta y siete mil seiscientos ochenta y cuatro pesos), correspondiente al financiamiento para las campañas presidenciales de los diferentes partidos políticos. También determino los topes de gastos de campaña, los cuales no contemplan los gastos que realicen los partidos dentro de su operación ordinaria y para el sostenimiento de sus órganos directivos y de sus organizaciones.

Los costos de las campañas políticas incluyen 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. También los recursos son aplicados en grandes cantidades dentro de los medios de comunicación para dar a conocer su imagen y propuestas. La propaganda electoral también juega un papel muy importante y de grandes escalas

---

<sup>7</sup> *Régimen electoral mexicano y las elecciones federales 2006. IFE, México, 2006. p. 15.*

monetarias, ya que la difusión de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones, no resulta poco costoso.

Estos costos serían de alguna manera justificados si los candidatos se dedicaran a informar sobre sus propuestas, aun así resultan excesivos, más cuando en la realidad la autoridad electoral, en este caso el Consejo General del IFE, quien es el que determina los topes de los gastos de campaña, ha demostrado poca efectividad en su cumplimiento, ya que una cosa es lo que se estipula en las leyes y otra muy diferente es que los partidos las respeten.

Al decir de Mario García Laguardia: “Las limitaciones, por otra parte, pueden referirse al aspecto económico-financiero y a otro propiamente organizativo. Así, en cuanto al primer aspecto, se pueden fijar topes de tiempo y gasto en las campañas, límites al monto que se puede recibir; y en cuanto al segundo aspecto, se puede regular el periodo de la propaganda y campaña, los requisitos que deben cumplir los partidos para realizarla, regulación sobre el contenido y la forma de la propaganda electoral y permanente”<sup>8</sup>.

Se ha avanzado en la implementación de obligaciones fiscales hacia los partidos políticos, pero es un hecho que faltan más mecanismos de control y transparencia. Los Informes especiales de gastos aplicados a campañas electorales, a cargo de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones

---

<sup>8</sup> GARCIA Laguardia, Jorge Mario. *Dinero y política. La cuadratura del círculo de la democracia en América Latina*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2006. p. 4.

Políticas del Instituto Federal Electoral, son una buena herramienta, pero la declaración de dichos gastos no siempre refleja la realidad.

Ahora bien, para los cómicos de 2006, la autoridad electoral aprobó un presupuesto de gastos por unos **1.133 millones de dólares**. El Consejo General, aprobó, un límite de gastos de campaña de los candidatos a la Presidencia de la República por un monto de **651.4 millones de pesos**. El monto total del financiamiento público para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes y gastos de campaña a cargo de los partidos políticos, de acuerdo con lo dispuesto por IFE es de **4 mil 151 millones de pesos** lo que representa el 41.35% del presupuesto total del IFE.<sup>9</sup>.

De acuerdo con el COFIPE, el Consejo General -en el cumplimiento de sus funciones- determinará los topes de gastos de campaña para la elección presidencial a más tardar el día último de noviembre del año anterior al de la elección. Este tope resultará de multiplicar por 2.5, el costo mínimo para la campaña de diputado fijado para efectos del financiamiento público en los términos del párrafo 7, inciso a), fracción I, del artículo 49 del Código en mención, actualizado al mes inmediato anterior, por 300 distritos, dividido entre los días que dura la campaña para diputado y multiplicado por los días que dura la campaña para Presidente.

---

<sup>9</sup> Cfr. [www.ife.com.mx](http://www.ife.com.mx)

“En América Latina, México es el país donde se permite el gasto más elevado para realizar una campaña presidencial, con una proporción muy alta respecto a otras naciones. Un análisis comparativo del gasto local en las últimas contiendas revela que se autorizó un tope de 51.7 millones de dólares, que supera diez veces lo invertido por Chile o Colombia, y en cinco las erogaciones que se permiten en Argentina o Puerto Rico”<sup>10</sup>.

En cuanto a los tiempos con que cuentan los partidos políticos para su campaña, están delimitados en el artículo 190 del COFIPE, el cual especifica que el inicio será a partir del día siguiente en que se registren formalmente las candidaturas presentadas por los partidos políticos y concluyen tres días antes de la jornada electoral.

El problema real es que no hay control en los tiempos que los partidos políticos destinan a la realización de sus precampañas, éstos resultan incalculables y no sólo eso, la autoridad no cuenta con ningún tipo de límite ni control sobre ellos.

#### **4. VOTO Y ABSTENCIONISMO MEXICANO: ¿CUANTO LE CUESTA AL PAIS?**

El voto es la herramienta constitucional y democrática con que cuentan los ciudadanos mexicanos para expresar su voluntad política, y así elegir a nuestros gobernantes. El voto no sólo es un derecho, también es una obligación.

---

<sup>10</sup> *Regímenes de financiamiento y fiscalización, y garantías de equidad en la contienda electoral.* IFE/OEA, México, 2006.

Nuestro voto es universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible, pero también tiene su lado oscuro, su elevado costo, el cual se ha ido incrementado a través de los años.

El costo del voto mexicano alcanza los 13 dólares -lo cual resulta demasiado para el nivel de participación ciudadana que existe en los comicios- y se incrementa en la medida en que los ciudadanos dejen de acudir a las urnas. Aunado a ello se encuentran los gastos de capacitación de funcionarios de casillas, la instalación de las mismas y la impresión de 72,000,000 millones de boletas, más 2 millones extras para uso emergente (únicamente se utilizaron 42,000,000 por los votantes en la elección federal del 2006)<sup>11</sup>.

Por su parte el voto de los mexicanos en el extranjero no emitido este 2 de julio fue, sin duda, el sufragio mas caro en la historia de nuestro país, tanto por la baja participación de los connacionales residentes en el extranjero como por lo que el Instituto Federal Electoral invirtió en difusión y preparativos. Así, cada uno de los 33 mil 11 votos foráneos que se emitieron costo al erario publico **9 mil 437 pesos**.

A mi parecer este gasto no solo resulto excesivo sino también poco funcional, ya que es los resultados que arrojo no son equilibrados con lo costoso del proceso, este reflejo de democracia que las autoridades electorales quisieron implementar necesitaría abaratare o eliminarse, ya que los mexicanos residentes en el

---

<sup>11</sup> Cfr. <http://noticias.vanguardia.com.mx>

extranjero no solo no participan en la vida política diaria sino que su vida es ajena al gobierno electo.

Por su parte el abstencionismo, se presenta cuando la ciudadanía se cuestiona la legitimidad del proceso electoral, esa es la razón por la que casi la mitad del electorado no asiste a las urnas. Las causas pueden ser varias: desacuerdo y rechazo de la política gubernamental, carácter antidemocrático del sistema electoral, propuestas poco interesantes de los diferentes partidos o de sus candidatos, expresión de protesta y rebeldía, ubicación de sus viviendas, edad, etc., pero, en términos generales, podemos decir que es simplemente apatía, por los malos gobiernos que han prevalecido.

El abstencionismo es uno de los problemas más grandes a los que se enfrenta nuestro país. No solamente los candidatos no responden a las expectativas de los electores, sino tampoco los partidos, que con su carencia de propuestas, sus promesas incumplidas, sus alianzas sin principios, su corrupción, sus actos ilegales, su deshonestidad, y sus acciones que atentan contra los intereses populares, van siendo marcados por un amplio sector de la ciudadanía como menores aparatos electorales, como organizaciones políticas sin una definición ideológica y política clara en sus pronunciamientos que permita distinguirlos de los demás, como simples instrumentos al servicio de intereses minoritarios y no de los



ciudadanos que los respaldan con su voto, y poco a poco van acrecentando su desprestigio y van contribuyendo al alejamiento de los ciudadanos de las urnas<sup>12</sup>.

De acuerdo con la investigación de la Cámara de Diputados el costo del voto aumentaría a 376.24 si votara solo el 50% del padrón, lo cual refleja una sola realidad, a mayor votación, menor costo promedio por voto.

Por esa razón al país le sale mucho mas barato una elección democrática y participativa, pero la perdida progresiva del prestigio de la política, no deja otra salida al ciudadano que manifestar su desinterés acerca de este tema.

Finalmente, un ensanchamiento de la brecha entre los ciudadanos y la política, así como el incremento del cinismo de cara a ésta, repercute en una pérdida progresiva de la confianza respecto de las principales instituciones de la democracia representativa; fenómeno que de no ser corregido a tiempo, tarde o temprano puede llegar a afectar la legitimidad de la democracia como sistema<sup>13</sup>.

Así, nos encontramos frente a un panorama que requiere de la reflexión y participación ciudadana, si permitimos que el voto tenga un precio y que nuestras ideologías sean totalmente apolíticas, la vigilancia de la práctica política quedará en manos de una autoridad que difícilmente podrá manejar este paquete, y los avances que se han logrado consolidar a través de los años, en materia de cultura

---

<sup>12</sup> Cfr. CAMACHO Solís, Manuel y Diego Valades (Coordinadores). **Gobernabilidad democrática: ¿Qué reforma?** T. III. UNAM, México, 2004. pp. 487-488.

<sup>13</sup> Cfr. ZOVATTO, Daniel. **La política bajo sospecha**. En la Nación, San José Costa Rica, 3 de abril de 1996. p. 15.

democrática, se quedarán en la historia, pero no lograrán su objetivo: enraizarse a través del aprendizaje sistemático y de nuestra participación.

Por esa razón, desde mi punto de vista, el abstencionismo, representa un costo político, mucho más alto que una votación, ya que nosotros decidimos el futuro del país al elegir a nuestros gobernantes, pero si no cumplimos con esa obligación, difícilmente podríamos calcular los costos reales de esa decisión, aunque podemos augurar que los años acabarán por cobrárnoslo, sino es que ya lo esta haciendo.

A continuación realizaremos consideraciones que pueden ayudar en un futuro a la reducción del presupuesto y tiempos de campaña con que cuentan los partidos políticos mexicanos.

## **CAPITULO IV**

### **COSTOS ELECTORALES**

#### **1. EL FINANCIAMIENTO PÚBLICO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS: ¿LA MEJOR OPCIÓN?**

Es difícil adquirir una perspectiva equitativa de las partidas presupuestarias que se les otorgan a los partidos políticos, tanto para los procesos electorales como para el financiamiento otorgado para su funcionamiento. La realidad es que, ni siquiera el financiamiento público más generosa parece ser suficiente, ya que estos personajes de la vida política se ven envueltos en episodios oscuros, dudosos e ilícitos, con tal de captar recursos que los coloquen -ante la opinión pública- como poderosos aspirantes a obtener un puesto de representación popular.

En el fondo, el problema es el trato desigual e inequitativo para todas las corrientes políticas, que no garantiza una libre competencia electoral. Es necesario tener un mayor control a través de nuestras instituciones electorales y de la transparencia de las fuentes de donde se originan los fondos, ya que la realidad es que la ley ha sido rebasada por el abuso y la charlatanería de los partidos políticos, que aunque se les prohíben contribuciones privadas y externas, es de conocimiento de todos los ciudadanos que las grandes campañas publicitarias de los candidatos presidenciales, son solventadas por entes privados, en busca de posicionarse de manera grata ante los ojos del candidato, que acabará por otorgarles concesiones al tomar protesta de su puesto. Así, la obligación de

entrega de cuentas, el límite del tiempo y costo de las campañas, y el inequitativo tratamiento a los diversos contendientes en la publicidad y la propaganda, están siendo en nuestro presente un cáncer difícil de erradicar.

Para este año electoral se calculó que el gasto del proceso ascendería a los 15 mil millones de pesos, incluyendo el financiamiento público a los partidos, el presupuesto del IFE y de los órganos de justicia electoral, sin contar el financiamiento privado a los partidos, que justo ahí es donde las cantidades de dinero se elevan y se pierde el control, lo que deja a los partidos de reciente creación -y novatos de la escena electoral- fuera de cualquier posibilidad para posicionarse como una alternativa efectiva de representación.

Al decir de García Laguardia: “Es dominante la tendencia a la financiación pública en América Latina, pero la financiación privada sigue siendo la más importante fuente de alimentación política. Y esto hace necesaria una regulación de la relación entre la actividad empresarial y la actividad política”<sup>1</sup>.

Desde mi punto de vista el problema no recae en el financiamiento público o privado, sino en la necesidad de reformas político-electorales tendientes a garantizar una mayor transparencia y equidad en el financiamiento de la política, sólo así existirá la reducción de la influencia del dinero en la política, porque colocaría a los partidos políticos en una situación de impedimento y dificultad al

---

<sup>1</sup> GARCÍA Laguardia, Jorge Mario. *Dinero y política. La cuadratura del círculo de la democracia en América Latina*. Instituto de Investigaciones Jurídicas/UNAM, México, 2006. p. 15.

querer adjudicarse recursos ilegales. Se necesita implementar un régimen de publicidad formal, para que tengan –los partidos políticos- la obligación de informar la financiación que están obteniendo y la identidad del que financia dicha actividad. Sin embargo no podemos hacer caso omiso de la necesidad de disminuir el presupuesto que se les otorga anualmente a los partidos políticos, así como las grandes cantidades de dinero destinado a las campañas políticas.

En opinión de Castillo Vera: Una medida que no se debería olvidar, sería la de limitar formalmente el crecimiento de la consignación presupuestaria destinada anualmente para subvencionar a los partidos<sup>2</sup>.

El financiamiento privado a las campañas, según el Código Federal de Procedimientos Electorales (COFIPE), no puede superar 10% del dinero público ordinario otorgado a los partidos. Es decir, que en 2006 no puede ser mayor a 195 millones, cantidad que fue superada durante las precampañas del PRI y el PAN. Así, el tope a los donativos individuales es de 977 mil pesos y de acuerdo con el IFE, todos deben ser públicos.

Es importante que las fuerzas políticas recauden recursos por su propio esfuerzo y militancia, pero éstos no deben rebasar los topes máximos fijados por la autoridad electoral, porque se convertiría en dinero ilícito que los perjudica no sólo en su credibilidad como instituciones de representación popular, sino también al proceso

---

<sup>2</sup> Cfr. CASTILLO Vera. *La financiación de los partidos políticos: la reforma necesaria*. Instituto de Investigaciones Jurídicas/UNAM, México, 2006. pp. 167-168.

electoral, posicionándolo ante los ojos de los ciudadanos como fraudulento, inequitativo y antidemocrático.

Es necesario establecer criterios claros que permitan a las instituciones electorales otorgar un financiamiento justo para las actividades de los partidos, pero considerando factores como la situación económica del país, los grandes pendientes del sexenio en curso, las deudas externas y, sobre todo, los programas sociales que asisten a las comunidades más desprotegidas.

De acuerdo con Zovatto: “Toda legislación debe buscar un sano balance en materia de financiamiento, dirigido a evitar, por un lado, la excesiva dependencia de los partidos respecto del Estado -y por tanto su consiguiente osificación y alejamiento de la sociedad- y, por el otro lado, a impedir la influencia excesiva de sujetos o corporaciones sobre los partidos o candidatos a los que apoyan, así como el fenómeno del financiamiento ilegal y del narcofinanciamiento”<sup>3</sup>.

Así, el financiamiento público es la mejor opción, siempre y cuando la cantidad otorgada sea equitativa con las funciones realizadas por las plataformas políticas, que las propuestas no sólo queden en las campañas y que tengan un comportamiento cabal para tomar decisiones orientadas al avance del país. Y en cuanto al financiamiento privado, también tiene sus grandes aportaciones, pero seguirá afectando al proceso electoral, mientras no sea claro y público su origen y destino.

---

<sup>3</sup> ZOVATTO, Daniel. *Dinero y política en América Latina: una visión comparada*. Transparencia, Lima, 2003. p. 31.

Zovatto señala que: “Un sistema basado exclusivamente en el financiamiento privado tiene también sus riesgos, entre ellos, permitir la influencia desmesurada de determinados individuos o corporaciones sobre los partidos y los candidatos por la obtención de recursos económicos sin importar muchas veces el carácter de las fuentes”<sup>4</sup>.

En concordancia con lo expuesto, se piensa en un sistema mixto de financiación con controles adecuados. Al respecto Marc Carrillo, magistrado de la Junta Central de España, afirmaba que: “en materia del financiamiento el Parlamento ha de responder con una ley que asuma las necesidades de los partidos en una sociedad democrática, en la que sin dejar de ser asociaciones privadas, ejercen funciones de relevancia pública ... Quiere ello decir que desde el mantenimiento de un sistema mixto que, por tanto, no excluye la aportación pública, se hace necesario establecer unas condiciones mucho más abiertas para que, con el imprescindible requisito de la más completa publicidad sobre lo recibido, los partidos pueden nutrirse de aportaciones en cuantía adecuada a sus necesidades, procedentes de la iniciativa privada a través de vías diversificadas”<sup>5</sup>.

Sin embargo, en nuestro sistema, no podemos implementar una fórmula mixta que combine la distribución de los fondos por partes iguales entre todos los partidos y

---

<sup>4</sup> *Ibíd.*, p. 29.

<sup>5</sup> GARCÍA Laguardia, Jorge Mario. *Op. Cit.*, p. 22.

la fuerza electoral, porque esto también resultaría desigual para los partidos políticos que llevan años haciéndose de su militancia y creando una ideología entre sus seguidores. Lo que debemos hacer es solucionar el vacío que presenta la ley en materia electoral, ya que se deben implementar controles a las donaciones privadas, que podrían estar enfocadas a la entrega de informes de contabilidad, correspondientes a cada partido político, y a cada periodo determinado, el cual debería contar, de manera adjunta y precisa, con una lista de donantes y donaciones, que ha percibido el partido político a través del financiamiento privado. Así, la institución electoral determinará a su vez si las donaciones no han excedido los límites previamente establecidos y, en su defecto, tomará la decisión de sancionar o amonestar al candidato o al partido del mismo.

Podemos concluir que el buen manejo de la información y la rendición de cuentas, es lo más cercano a una solución efectiva de control en el manejo de movimientos financieros de los partidos, así se podrá evitar que los candidatos hagan mal uso de éstos y así comprobar el origen, monto y empleo de los mismos, sin olvidarnos que la realidad es que las donaciones privadas superan ampliamente los fondos públicos otorgados, y este problema sólo se podrá solucionar con una ley mucho más precisa y que incluya jurídicamente el tema del financiamiento privado, así como las condiciones del mismo, para que los partidos políticos no tengan pretexto al infringir lo establecido en las leyes.

## **2. REDUCCION DE LOS TIEMPOS Y GASTOS DE LA CAMPAÑA PRESIDENCIAL**



Es evidente la necesidad de fijar frenos jurídicos para los gastos de campaña, así como reducir los tiempos con que cuentan las mismas. En este trabajo nos abocaremos al caso específico de las campañas presidenciales, porque hablar de campañas en general resultaría muy amplio, y la finalidad de esta tesis es tratar de enriquecer jurídicamente la materia de campañas políticas presidenciales.

Como primer punto se deben fijar límites a los gastos electorales, pero en la realidad éstos ya existen, lo que sucede es que nadie los respeta porque hace falta fortalecer los mecanismos para controlar no sólo el monto de estos recursos, sino también su origen y destino, ya que -ante los ojos de todos- los gastos de campaña resultan desmesurados, y cada vez es más común observar en la práctica electoral la búsqueda de recursos privados por parte de los partidos políticos. La preocupación recae en que la mayoría de las veces dichos recursos están relacionados con la delincuencia organizada, el narcotráfico, el lavado de dinero y las contrataciones irregulares, donde los donantes encuentran una posición cómoda para exigir de los futuros gobernantes ciertas concesiones a su favor.

La situación en que nos coloca este comportamiento poco responsable, poco ético y sin escrúpulos de los candidatos presidenciales y de los partidos a los que pertenecen, deja ver la necesidad de mayores controles, ya que están poniendo en peligro al sistema democrático, favoreciendo en las urnas a aquel candidato

que mayores recursos haya invertido en su campaña, rompiendo con el principio de igualdad indispensable para una representación democrática.

Para darnos una idea de la urgencia de esta reforma, podemos citar algunos números alarmantes como la cifra de **20 mil 666.4 millones de pesos**<sup>6</sup>, que a lo largo del sexenio se les otorgó a los partidos políticos como financiamiento público total. Sin irnos tan lejos, podemos hablar del presupuesto autorizado para campañas presidenciales este año, que fue de **258.6 millones de pesos**<sup>7</sup>; según Luis Carlos Ugalde, los candidatos presidenciales tendrán un tope de campaña de **630 millones de pesos** y el límite de gasto en todos los partidos rondará los **mil 462 millones de pesos**<sup>8</sup>.

En cuanto al total de donaciones por parte de simpatizantes para un partido, de acuerdo a la ley, no debe exceder el 10% del monto total del financiamiento público otorgado a todos los partidos por concepto de gastos. Las aportaciones de dinero provenientes de personas físicas o morales facultadas tendrán un límite actual equivalente al 0.05 del monto total del financiamiento público otorgado a todos los partidos para las actividades ordinarias permanentes.

Ahora bien, ¿alguien habrá respetado dichos parámetros?. Al parecer no, ya que las campañas presidenciales se vieron adornadas de largos espacios televisivos, que más allá de informar a los ciudadanos acerca de las propuestas de sus

---

<sup>6</sup> **Costos de la democracia.** Debate legislativo en pleno No. 73. IFE, México, 2006. p. 4.

<sup>7</sup> Ídem.

<sup>8</sup> Ídem.

candidatos, se limitaban a explotar su imagen, con una campaña de mercadotecnia impresionante, que contemplaba largos kilómetros de postes con propaganda impresa, así como plumas, pulseras, folletos, estampas, banderas, pancartas, encuestas y anuncios espectaculares, que se encargaron de convertir la campaña presidencial en discursos poco propositivos y agresivos, que terminaron por dejar un ánimo de inminente desilusión ante los miles de ciudadanos que asistieron este 2 de julio a votar.

Las grandes cantidades de dinero requeridas para esta lucha de poderes se desbordó, y nos deja una sola reflexión ¿valen tantos millones de pesos nuestros candidatos?, evidentemente no, ninguno de ellos merecía gobernar nuestro país, ninguno demostró tener la capacidad para hacerlo y aun así acabaron por invertir más de lo que se les había permitido, y nadie, absolutamente nadie, puede pararlos, ya que lo más increíble es que las sanciones que se les impongan serán descontadas de los propios recursos que el IFE les otorga como presupuesto público anual, es decir, nuevamente serán pagadas con los impuestos que cada uno de nosotros aportamos; el erario público será nuevamente cómplice de las grandes violaciones a la ley cometidas por los partidos políticos dentro de sus campañas, y ellos por lo pronto han asegurado su prevalencia en los escenarios políticos por un sexenio más, que de antemano dudamos resuelva los pendientes de siempre.

Los años han dejado el registro de estos abusos de poder. La experiencia de los procesos electorales lo ha dicho, entre más pasan los años más se encarecen las

campañas, y los partidos políticos siguen desgastando su identidad, su ideología y sus principios, asesorándose por empresas y personas que muchas veces ni siquiera tienen una idea real de la situación del país y mucho menos de sus necesidades. Los partidos se han dejado ganar la batalla, dejando a las campañas como luchas basadas en la mercadotecnia y no en las ideas, eso es realmente vergonzoso y poco práctico para el crecimiento de un país que basa su funcionamiento en los gobernantes del mismo.

Otro problema es que la recaudación de información, por el volumen que ésta representa, hace más tardado el proceso de determinación, acerca de si algún partido o candidato ha excedido los límites de gastos de campaña, por esa razón considero que esta información se debe dar a conocer antes de las elecciones, eso permitiría al electorado tener una visión más objetiva de sus candidatos, y así, en caso de violaciones a la ley, la autoridad electoral no se encontrará limitada por la prescripción del delito. Aunque también se debe implementar un verdadero régimen de sanciones, que haga a los candidatos y a su partido pensar dos veces antes de rebasar los topes de gasto, por lo que propondría mayores sanciones, que no sean sólo multas multimillonarias, que finalmente las sacan del presupuesto que el mismo Estado les otorga anualmente, sino que aquel candidato que haya infringido lo establecido en la ley sea destituido o, en su caso, no se le permita volver a participar dentro de una contienda electoral, en busca de un cargo público, ya que es imposible que una persona que pretende gobernaros comience violando la ley, y con ella el estado de derecho que rige a los mexicanos.

Así, el panorama no se presenta nada fácil, dejando que los gastos de campaña conduzcan al camino de la trasgresión total de las reglas. Por esa razón, se deben poner topes a los gastos de campaña y que en caso de no ser respetados, la autoridad electoral este en posición de sancionar jurídicamente al candidato o a su partido, de acuerdo a una previa investigación de fiscalización de recursos, que aportará los datos y pruebas necesarias para no permitir a dicho candidato, en caso de ganar la elección presidencial, tomar posesión del cargo.

Otro tema muy cuestionado es la duración de las campañas. Aunque oficialmente el proceso electoral dura 165 días, en los hechos éste comienza mucho tiempo antes, y si tomamos en cuenta el periodo de precampañas, este proceso resulta mayor a los 365 días del año.

De acuerdo con Zovatto: “El objetivo de reducción del tiempo de campaña tropieza con múltiples dificultades. Están por una parte, las resistencias que ponen candidatos interesados en posicionar su imagen con suficiente antelación como para lograr ventajas iniciales contra sus adversarios e, incluso, presionar a sus propios partidos. Pero, además, se hace cada vez más arduo diferenciar los periodos electorales de los no electorales debido a las múltiples elecciones que el mismo desarrollo democrático demanda y establece, y porque al periodo electoral propiamente dicho hay que sumarle las campañas internas de las organizaciones políticas, que de internas sólo tienen el nombre, pues se desarrollan con toda la publicidad y como un elemento más de la campaña externa. Se requiere, por lo

tanto, el desarrollo de criterios claros en esta materia por parte de los organismos de control<sup>9</sup>.

En este tema sólo hay una opción: la reducción de los tiempos de precampaña y campaña. De entrada las precampañas no requieren de más de 45 días para poder llevarse a cabo, este tiempo le permite al precandidato consolidar la estructura interna del partido, hacer las alianzas necesarias para el apoyo de la campaña y demostrar que es la mejor opción para representar la plataforma de su partido. Más tiempo sólo implicaría lo que ha sucedido hasta hoy: gastos desmedidos y trucos fraudulentos para acabar uno con la reputación del otro, y que llegue a la contienda electoral, no necesariamente el más capaz, sino el que supo manejar mejor las mañas sucias del juego.

En cuanto a las campañas presidenciales, sería importante tener en cuenta que el tiempo que se estipula en la ley, se consideró prudente en el momento de legislar, por las actividades que la campaña en si requiere; es decir, el candidato tiene que recorrer el país entero, debe tener presencia hasta en los lugares más recónditos y lejanos de nuestro país, desde la montaña hasta la costa, y desde la ciudad hasta los pueblos más pequeños y pobres. La finalidad es conocer las necesidades de cada región, y a la vez dar a conocer sus propuestas de campaña entre los habitantes. La realidad es: grandes desfiles coloridos, llenos de música, comida y bebida, enmarcados por discursos pobres y poco propositivos, en su mayoría tendientes al desprestigio de los demás candidatos, y al final un recorrido

---

<sup>9</sup> ZOVATTO, Daniel. Op. Cit., p. 55.

por las calles de la entidad, promesas de un futuro mejor para la misma, y la partida del candidato que deja detrás un pueblo pobre, lleno de carencias, que en la cara refleja la esperanza de un país mejor.

Woldenberg señala que: “Vale la pena mencionar que uno de los efectos ‘perversos’ que el acortamiento de las campañas puede generar es que los candidatos puedan ver reducidas las oportunidades para visitar las diversas áreas del país en este periodo, lo cual puede incidir en un aumento de los gastos para difundir su mensaje en todo el territorio, posiblemente a través de una mayor inversión en los medios de comunicación”<sup>10</sup>.

Lo anterior es un análisis de la realidad en que vivimos. Considero que de todos modos los partidos políticos han invertido grandes cantidades de dinero en sus campañas políticas dentro de los medios de comunicación, y en cuanto a sus recorridos por el país, pues -como ya se mencionó- no resulta imprescindible su presencia, ya que no cumplen -la mayoría de las veces- con difundir sus propuestas, y aun así, aunque no asistieran a cada sitio recóndito, su presencia está en cada rincón del país con la explotación de su imagen.

Estas campañas desgastan al ciudadano, por largas, costosas y poco informativas, por ejemplo el PRI, en su proceso de elección interna representó

---

<sup>10</sup> WOLDENBERG, J. *Entrevista*. IFE, México, 23 de marzo de 2000.

gastos de 29 millones 82 mil pesos, de los cuales más de 50% correspondieron a publicidad en espectaculares<sup>11</sup>.

Así pues, la propuesta versaría en que no sólo se dejara implícito en la ley el periodo de campañas y precampañas, porque aunque está determinado por la misma, los partidos y sus candidatos hacen caso omiso, y desde su posición acomodada del cargo político que se encuentren ejerciendo en el momento electoral, realizan actividades de proselitismo a favor de su candidatura, destacando las metas cumplidas en su gobierno y el avance que tiene el país en manos de su dirigencia. Lo que se debe implementar son sanciones más específicas, en donde el candidato o partido que infrinja los tiempos de campaña y precampaña previstos en la ley electoral, deberá ser sancionado en el momento en que realice la violación; la sanción podría ser a través de un descuento considerable del presupuesto otorgado por el IFE para gastos de campaña o la aplicación de la reducción de días que les corresponden para la realización de actividades proselitistas, sólo así se afectaría directamente al partido o candidato que actuó mal en la contienda.

Creo que una campaña presidencial de 4 meses y una precampaña de 45 días, sería un periodo correcto, ya que los candidatos cuentan con toda la infraestructura, tanto material como humana, para sacar adelante campañas y precampañas exitosas a través de amplias jornadas de trabajo e información.

---

<sup>11</sup> **Saldo del primer sexenio panista, "la descomposición"**. Revista Proceso, semanario de información y análisis. No. 1556. México, 27 de agosto del 2006. p. 25.



### **3. MEDIOS DE COMUNICACIÓN: ¿COSTO INFORMATIVO O NEGOCIO EMPRESARIAL?**

No es una sorpresa para nadie que las elecciones se han convertido de un ejercicio democrático de un derecho ciudadano para renovar autoridades, en un gran botín de los medios de comunicación.

Existen varios motivos que le han dado este giro publicitario a nuestro proceso electoral. Algunos candidatos han apostado a la inversión de cantidades fuertes de dinero en la televisión, para difundir su imagen de manera masiva.

La canalización de dinero sin control tampoco ha ayudado a mejorar esta situación, ya que ha permitido que la corrupción penetre en la actividad política libremente. Los medios nos tienen acostumbrados a los escándalos, esta vez les tocó dramatizar la situación política de las elecciones 2006, lo cual les representó grandes ganancias.

Así, las campañas se han convertido en costosísimos actos publicitarios, esencialmente a través de la televisión, con aplicación de técnicas específicas de mercadotecnia. La tarea de producción requiere de altas sumas de dinero, ya que en una época de marketing político como la actual, es necesario la asistencia y apoyo de profesionales en publicidad, imagen y mercadeo, si se quiere en realidad competir por la atención de la teleaudiencia. Por esa razón gran parte del dinero

que gastan los partidos es utilizado para contratar equipos de marketing político, comprar anuncios en televisión, radio y prensa, publicidad espectacular en las calles, estudios de opinión, movilizaciones y eventos electorales.

Lo preocupante es que no han sabido utilizar bien esta herramienta, que -si pensamos funcionalmente- sirve muchísimo para acortar tiempos y fomentar una cultura de participación en los ciudadanos dentro de las elecciones, pero los mismos medios han limitado esta función al darle un tratamiento a la noticia, en programas políticos y noticieros, parcial a favor o en contra de determinados partidos o candidatos, confundiendo con ello al electorado. Este mal uso, tanto por parte de los medios como de los mismos candidatos o partidos políticos, ha propiciado una política electoral basada en el dinero, dando la idea de que los comicios se ganan o pierden en la televisión, lo cual obliga a los partidos políticos a adjudicarse de cualquier tipo de financiamiento para cubrir los grandes costos que representa dicha difusión.

Pedro Planas establece que: “Un medio de comunicación de propiedad privada, al apostar por un candidato o por determinada fuerza política, puede tratar la información y orientar la política de sus noticiarios de manera deliberadamente parcial (...) con evidentes consecuencias sobre el derecho de información de los ciudadanos y sobre la mínima esfera de equidad que requieren unas elecciones libres y justas”<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> PLANAS, Pedro. *Comunicación, política y equidad electoral*. Fondo de Desarrollo Editorial, Lima, 1998. p. 123

En nuestro país el acceso a los medios de comunicación, por parte de los partidos políticos, es plural y permanente, gratuito y/o pagado, pero con límite tanto para fines electorales como para la divulgación de programas ideológicos y de puntos de vista en relación con los asuntos de interés nacional.

La distribución del acceso a los medios de comunicación esta en manos del IFE, y se distribuye en un 70% del tiempo en forma proporcional a la fuerza electoral, un 30% por igual entre los partidos con representación parlamentaria y un 4% del total de los tiempos para los nuevos partidos.

Zovatto señala que: “Nuestra fórmula esta basada en combinar el acceso gratuito a los medios, especialmente los estatales, con una alternativa de contratación de los medios privados poco regulada y por lo general difícil de controlar. La contratación privada produce frecuentemente desequilibrios entre los diferentes partidos, en la medida en que son éstos y los candidatos que disponen de mayores recursos los que tienen más acceso a los espacios privados”<sup>13</sup>.

El Instituto Federal Electoral también tiene como tarea proporcionar espacios promocionales, distribuyéndolos por igual entre partidos con representación parlamentaria, lo cual beneficia de manera importante a los partidos de reciente creación, que son los que cuentan con menor financiamiento. Pero también se les permite a los partidos políticos contratar, de manera privada y con sus propios recursos, espacios dentro de los medios de comunicación, lo cual entorpece el

---

<sup>13</sup> ZOVATTO, Daniel. Op. Cit., p. 52.

proceso de equidad, porque el que más recursos consiga, mayores privilegios tendrá dentro de la barra televisiva.

De acuerdo con Goodwing-Gill, el tema de los medios de comunicación está ligado a dos principios democrático-electoral básicos como son la equidad y el derecho a la información. Por una parte, todos los partidos deben tener la oportunidad de presentar, a través de los medios de comunicación, a sus candidatos, plataformas y programas electorales a los ciudadanos. Por otra, los electores deben tener la posibilidad de informarse adecuadamente acerca de las opciones electorales y de sus propuestas, como una base mínima para realizar una “elección informada”<sup>14</sup>.

Es muy complejo valorar los pros y contras que aportan los medios de comunicación al proceso electoral. Lo que es un hecho es que no han sabido cumplir su función puramente informativa, aunque si se han encargado de difundir la imagen de los partidos o candidatos a costos excesivamente altos. Para darnos una idea la erogación del proceso interno del PAN fue de 112 millones 591 mil pesos, de los cuales el 80% de estos fue destinado a los conceptos de propaganda, espectaculares, prensa, radio y televisión; los precandidatos del PRI gastaron en total 190 millones de pesos en la difusión de anuncios en radio y televisión <sup>15</sup>. Estas cifras son similares al gasto que también realizaron los demás partidos dentro de los medios de comunicación, las cuales resultan demasiado altas para la economía que presenta nuestro país, aunado a ello que los

---

<sup>14</sup> Cfr. GOODWIN-GILL, G. *Elecciones libres y justas*. Derecho internacional y práctica, unión interparlamentaria, Ginebra, 1994. pp. 10-14.

<sup>15</sup> **Saldo del Primer Sexenio Panista: “La Descomposición”**. Op. Cit., p. 23.

resultados que se buscan a través del uso de estos medios resultan nulos, ya que la información que ofrecen ha sido poco profesional, inconclusa e imparcial.

Así, los tres principales contendientes gastaron un total de **mil 511 millones 810 mil 861 pesos** tanto en el periodo de campaña y precampaña. A cargo de Felipe Calderón corrió la cantidad de 682 millones de pesos correspondientes a 66,620 spots, Madrazo sacó al aire 41,632 spots con un costo total de 534 millones de pesos y el candidato Andrés Manuel gastó 296 millones en 31,234 spots.

Considero que la línea de reforma debe tomar en cuenta una propaganda electoral privada con topes iguales para todos los partidos, y una franja diaria de publicidad gratuita durante la campaña electoral, distribuida entre todos los partidos, correspondiente -como en la actualidad- al tiempo total que se le adjudica al Estado en las frecuencias y canales de televisión, absteniéndose el gobierno en turno a transmitir los resultados de su gestión dentro del periodo electoral, y quien infrinja dicha disposición será sancionado a través de la reducción de tiempo que le corresponde -dentro de los medios de comunicación- a su partido.

Al respecto Zovatto señala que: “Los mensajes y cadenas nacionales emitidas por el gobierno en turno, transmitiendo los logros y resultados concretos de las políticas de la administración y la finalización e inauguración de obras, pueden generar ventajas en el marco de la campaña electoral a favor del partido oficial y en detrimento de los partidos de oposición”<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> ZOVATTO, Daniel. Op. Cit., p. 54.

Por último, creo que sería un buen control y freno, dentro de los gastos que realizan los partidos políticos para la contratación de medios de comunicación, permitirle, de manera exclusiva, al Instituto Federal Electoral, la contratación de espacios en los medios, así la contienda sería más equitativa, y la autoridad tendría mayor control sobre las erogaciones en este sentido.

Es decir, que los partidos cuenten con el tiempo que el Estado les otorga dentro de los medios de comunicación, pero que si desean contratar espacios por su parte, de manera privada, lo puedan realizar sólo a través del IFE, y éste -a su consideración- pondrá un límite prudente que coloque a los partidos en una situación equitativa y de competencia limpia.

No se debe dejar vacíos jurídicos que permitan ganar espacios al sector empresarial, porque han convertido, junto con el apoyo de los partidos políticos, al proceso electoral en un negocio redondo, que reditúa grandes cantidades de dinero al sector privado.

#### **4. IMPLEMENTACION DE MEDIDAS DE CONTROL E INSTITUCIONES RESPONSABLES DE LA FISCALIZACION DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS**

En materia de controles y sanciones parece claro que es imprescindible afinar mucho las normas existentes en la actualidad.

La situación se complica, los gastos electorales siguen aumentando año con año, y la realidad económica de nuestro país no puede seguir solapando esta estructura de poder, que sólo ha debilitado las políticas sociales y el régimen de partidos, poniendo en peligro la democracia y concediéndoles privilegios a las cámaras empresariales y su sector.

La tarea del control deviene difícil, especialmente al evidenciarse que en la mayor parte de los países las regulaciones que atañen a la fiscalización del financiamiento y al régimen de sanciones, se basan fundamentalmente en la responsabilidad de los partidos y, en menor medida, en la responsabilidad individual de sus candidatos.

García Laguardia señala que: “También se ha reflexionado en dos aspectos íntimamente relacionados: el control y las sanciones. Se pretende que los gastos de los partidos sean públicos y auditados adecuadamente; que deban ser publicados en los diarios oficiales y en otros de los de mayor circulación; que el control se haga por órganos independientes y con poderes vinculantes. Los tribunales electorales que deberán cumplir esta función no lo han hecho en la forma esperada en la mayoría de los países. Y se ha endurecido el régimen sancionatorio: se crean nuevos delitos electorales y se decretan inelegibilidades y la revocatoria de la elección”<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> GARCIA Laguardia, Jorge Mario. Op. Cit., p. 29.

El IFE se ha dado a la tarea de controlar las erogaciones de los partidos, así como otorgar el financiamiento público correspondiente, pero la comprobación del origen y destino de los recursos que obtienen de manera privada es una tarea muy difícil. Por esa razón es necesario fortalecer los órganos electorales, así como los mecanismos de control.

Se plantean entonces dos alternativas de solución: o se le atribuyen al IFE más herramientas de comprobación, es decir, acceso total y transparente a la información fiscal, tanto de los partidos como de los candidatos, así como auditorias más exhaustivas, o se crea un Tribunal, independiente, que se dedique únicamente al seguimiento, inspección, comprobación, control y sanción de los aspectos económicos y financieros de los partidos políticos, tendiendo como facultad prioritaria, la investigación de los particulares que aporten fondos a los mismos.

Zovatto dice que: “Contar con una autoridad independiente y profesional capaz de controlar eficazmente el uso del dinero en la política es clave para fortalecer la necesaria transparencia en materia de financiación política”<sup>18</sup>.

Hemos pasado un proceso largo que se encargó de incorporar a las instituciones mecanismos de control en materia electoral. Este proceso no es suficiente, debemos abocarnos a la reforma de nuestras leyes, para adquirir -como sociedad- un mayor control dentro de la contienda electoral.

---

<sup>18</sup> ZOVATTO, Daniel. Op. Cit., p. 61.



Para finalizar, debemos darle mayor importancia a la intensificación de la participación política, porque este es el punto, junto con la cultura política de los ciudadanos, que puede desplegar un mayor control.

## RESUMEN Y CONCLUSIONES

Es evidente la necesidad de implementar campañas reducidas con una fiscalización de recursos clara, así como la disminución de gastos de campaña, que podrán transformar a la contienda electoral en una competencia mucho más equitativa.

A través de este trabajo se recorren las problemáticas y las posibles soluciones, ante un panorama de urgentes reformas, que deben llevarse a cabo, y de no hacerlo significará un retroceso inevitable para nuestro país.

Justo aquí debemos recordar la prevención que Dieter Nohlen hizo hace muchos años y que hoy es generalmente compartida: "... no hay fórmulas mejores en sentido absoluto, (...) no existen modelos ideales en materia electoral"<sup>1</sup>. Es la realidad y son los requerimientos históricos específicos de cada momento y lugar los que determinan el marco de la regulación necesaria. Debe tenerse presente qué objetivos se buscan, los que, entre otros, pueden ser: el fortalecimiento del régimen de partidos, un mayor grado de transparencia en la constitución del poder político, la ampliación y profundización de la democratización de la actividad política, la claridad y honestidad en el origen de los fondos, la reducción de la influencia de los grupos de presión y los intereses privados, propiciar un equilibrio adecuado entre los partidos, evitar los abusivos costos de las campañas electorales e incentivar la participación de los ciudadanos y su capacitación.

<sup>1</sup> GARCÍA Laguardia, Jorge Mario, Op. Cit., p. 28.

Por esa razón las propuestas recaen en reformas específicas, que a continuación se enumerarán, y que se han desarrollado a lo largo del presente trabajo:

1. Imponer límites adecuados dentro del financiamiento público, que cubran las necesidades de los partidos, pero que no los coloquen en una posición de privilegios políticos, buscando con esto equilibrar la competencia electoral. Ya que en el afán de solucionar el problema del mal uso de recursos en manos de todos los partidos, han encarecido los procesos electorales, creando con ello un nuevo problema difícil de erradicar.

Ejemplos importantes de este desbordamiento de dinero invertido en programas poco convincentes serían, el voto en el extranjero y la emisión de boletas excesivas, si se toma en cuenta el alto porcentaje de abstencionismo que existe en nuestro país. El voto en el extranjero resultó caro para los resultados que presento, ya que no solo fue un fracaso monetario para el IFE y para el pueblo mexicano, sino que la participación de los mexicanos residentes en el extranjero fue escasa, y desde mi punto de vista no debería preocuparnos la participación de ciudadanos, que aunque nacieron en México, residen en otro país y desarrollan su vida cotidiana ajenos a los gobernantes que en teoría eligieron para que los gobernarán, lo cual me resulta contradictorio, poco funcional y excesivamente costoso.

Lo ideal sería que el financiamiento público tenga como prioridad actividades conducentes al crecimiento de la democracia (educación cívica y la formación de una cultura política dentro de la población) y no al derroche en

campañas publicitarias tendientes a la descalificación de los demás contendientes.

2. Considerar al financiamiento privado dentro de la ley, para que éste pueda tener un control y un seguimiento a través de nuestras instituciones electorales.

Es decir, mientras la ley no regule el financiamiento privado, seguirá habiendo corrupción dentro de las donaciones, ya que a pesar de que se estipule que no podrán rebasar el 10% del financiamiento otorgado por el Estado, en la realidad la mayoría de las donaciones exceden dicho límite, y no sólo eso, sino que resultan anónimas, lo que entorpece el trabajo de investigación, seguimiento y sanción, a cargo de la autoridad electoral.

Las donaciones privadas son una realidad; si las admitimos dentro del sistema de financiamiento, debemos regularlas para que el ejercicio de las mismas deje de ser descontrolado y fraudulento. Se deben prohibir las donaciones anónimas; cada partido que decida adjudicarse dinero proveniente del financiamiento privado, está en la obligación de adjuntar -dentro de su contabilidad- un informe desglosado que indique la cantidad de la donación y el nombre del donante, así como atenerse a la publicación de dicha información, para que pueda ser consultada por cualquier ciudadano que así lo requiera.

En este rubro necesitamos acotar la participación del sector empresarial y regresar a la política donde la militancia y la ideología era la prioridad, de no hacerlo así, estaremos frente al desplazamiento de los partidos políticos por una forma política al servicio de los grupos dirigentes, que cuidarán los intereses de unos cuantos, pero no los del pueblo mexicano.

3. Equilibrio entre la financiación pública y la privada, porque no sólo basta regularlas y limitarlas, es necesario encontrar un punto medio que permita darle seguimiento a la competencia electoral justa, es decir, un financiamiento que tenga contemplados los rubros de manutención de los partidos políticos, pero también sus actividades tanto proselitistas como de cultura y educación. Hasta ahora no sólo parece un financiamiento injusto, sino resulta excesivo con los resultados que arroja. Por esa razón el financiamiento privado debe tener un tope, considerando que el financiamiento público cubre la totalidad de las actividades y gastos de los partidos políticos, lo cual deja al financiamiento privado con un margen de acción mucho más reducido y por lo tanto mucho menos comprometido.

Es necesaria la creación de una institución que controle los gastos de los partidos políticos, sin que tenga implicaciones ideológicas ni preferencias partidarias, la cual pueda dar seguimiento y reportar las cantidades que reciben los partidos políticos, la ruta que siguen y el destino que se les da a las aportaciones.

4. Reducir los tiempos de campaña y con ello el gasto que implican. Para ello se debe hacer uso de medidas más estrictas, estableciendo candados para que no sean burladas por los partidos políticos, a través de normas legales y mecanismos de control que lo hagan viable y efectivo.

La ley electoral debe ser modificada de acuerdo a las necesidades que esta materia vaya presentando. México necesita reformas que contemplen tiempos de campaña reducidos pero efectivos y gastos de campaña que cubran las necesidades de los candidatos, pero que no rebasen los topes previstos por la institución electoral.

5. La creación de una institución o Tribunal me parecería una opción viable, pero de conformidad con la experiencia que nos han dejado las diferentes instituciones que se han creado a través de los sexenios, puedo decir que resultaría bastante costoso su funcionamiento y los resultados quizá no serían los más idóneos, por lo que, a partir de la complejidad de la vida económica de los partidos políticos y dado que la fiscalización no es una materia sencilla, y es necesario reforzarla, considero que debemos implementar un sistema que considere como obligatoriedad para los partidos políticos presentar anualmente un dictamen emitido por un despacho contable e inspeccionado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que contenga todos los movimientos económicos del partido, contando siempre con la participación de la sociedad, la cual deberá estar preparada

para castigar, de manera inteligente y a través de su voto libre, a los candidatos o partidos que quebranten la ley o infrinjan las reglas del proceso.

6. Controles a la propaganda política en los medios de comunicación, la televisión, el radio y la prensa escrita. Se pretende lograr un acceso a los medios en condiciones de igualdad y la prohibición de propaganda conducente al favoritismo individual de algún partido o candidato.

Este rubro requiere un amplio análisis que conduzca a la creación o reforma de la normatividad existente, que marque los lineamientos necesarios tanto para la cantidad de dinero que se puede invertir en medios propagandísticos, como el contenido de la misma, evidentemente orientado a informar sobre las propuestas y programas del candidato.

La contratación de medios por el Estado estará justificada siempre y cuando se cumpla con la finalidad de información y no de una ola de violencia publicitaria entre los candidatos y sus partidos. En el caso de la publicidad privada, es necesario implementar controles a través de una institución electoral. En este caso, a mi juicio, la más acertada para ello sería el Instituto Federal Electoral, ya que aunque se encarga de la distribución del tiempo que el Estado por ley le otorga a los partidos políticos dentro de los medios, también debería fungir como un filtro de control entre las empresas de comunicación y los partidos que las contratan, así se tendría un mayor

control de los gastos que significa este ramo y a su vez sería vigilante permanente de una utilización equitativa de los mismos.

Finalmente debemos admitir que pueden existir una gran variedad de propuestas para mejorar nuestro sistema electoral, pero que se quedarán únicamente en buenas intenciones -que serán nulas- si seguimos la línea de representantes corruptos e ignorantes. Es necesaria una política basada en las propuestas, programas, acuerdos y diálogos, que guíe al país por el camino del fortalecimiento democrático y a los partidos políticos al respeto de las medidas institucionales.

No podemos permitir que México se quede a la zaga del desarrollo político-electoral, es necesario el fortalecimiento de las instituciones y la reforma de la ley. Estamos frente a un tema de importantes implicaciones jurídicas, políticas y económicas. Quizá por ello el debate sobre su reforma ha tendido a ser fragmentario y parcial, pero hoy por hoy necesario.

Debemos admitir también, que la materia electoral no tiene reformas definitivas, ya que éstas dependen de las lagunas que la misma ley vaya presentando dentro de los procesos electorales. Estas reformas se deben ajustar a las necesidades concretas de nuestro país.

En cuanto al tema central de la financiación que se les otorga a los partidos, como hemos visto a través de estas paginas, éste estaría justificado por las funciones que en teoría se tendrían que ejecutar, pero la realidad es que los compromisos



de los candidatos quedan estancados en el periodo de campaña, una vez pasado éste, no tienen memoria, ni agradecimiento con el pueblo que los eligió.

En conclusión, para que el sistema de partidos funcione es necesaria una combinación de marcos legales efectivos, con un fortalecimiento organizacional y técnico de las instituciones de control y la actitud vigilante de la sociedad civil y de los medios de comunicación comprometidos con el control y la sanción de los abusos a la ley. Sólo así podrán ser efectivas las reformas propuestas en este trabajo.

## **Bibliografía**

- ALTER, David, *Política de la modernización*, ed. Paidós, Buenos Aires, 1972.
- BEGNÉ GUERRA, Alberto, *Sistemas de justicia electoral: evaluación y perspectivas*, ed. TRIFE, México, 1999.
- CAMACHO SOLIS, Manuel y VALADÉS, Diego, coordinadores, *Gobernabilidad democrática: ¿Qué reforma?*, ed. UNAM, México 2004.
- CASTILLO, Vera, *La financiación de los partidos políticos: la reforma necesaria*, ed. UNAM, México, 2006.
- DUVERGER, Maurice, *Los partidos políticos*, ed. FCE, México, 2002
- GARCIA LAGUARDIA, Jorge Mario, *Dinero y Política. La cuadratura del círculo de la democracia en América Latina*, ed. UNAM, México, 2006.
- GOODWIN-GILL, G., *Elecciones libres y justas*, ed. Derecho internacional y práctica, unión interparlamentaria, Ginebra, 1994.
- GUTIERREZ, Jerónimo, LUJAMBIO, Alonso, VALADES, Diego, *Proceso presupuestario y las relaciones entre los órganos del poder*, ed. UNAM, México, 2001.
- IEEM, *Cuadernillo electoral del ciudadano*, ed. IEEM, México, 2005.
- IFE, *Régimen electoral mexicano y las elecciones federales 2006*, ed. IFE, México, 2006.
- IFE, *Regímenes de Financiamiento y fiscalización, y garantías de equidad en la contienda electoral*, ed. IFE/OEA, México, 2006.

- ISLAS COLIN, Alfredo, *Prontuario electoral*, ed. Porrúa, México, 2003.
- KELSEN, Hans, *Teoría General del Derecho y del Estado*, ed. UNAM, México, 1988.
- MERINO, Mauricio, *La transición votada*, ed. FCE, México, 2003.
- MICHELS, Robert, *Los partidos políticos, tomo II*, ed. Amorrortu, Buenos Aires, 2003.
- MORODO, Raúl y MURILLO DE LA CUEVA, Pablo, *El ordenamiento constitucional de los partidos políticos*, ed. UNAM, México, 2001.
- NOHLEN, Dieter, *Sistemas electorales y partidos políticos*, ed. FCE, México, 2004.
- PARDINAS, Juan E., *Tú y tu voto construyeron la democracia*, ed. IFE, México, 2003.
- POZAS, Ricardo, *El Maximato: El partido del hombre fuerte, 1929-1934*, ed. UNAM, México, 1983.
- PLANAS, Pedro, *Comunicación, política y equidad electoral*, ed. Fondo de Desarrollo Editorial, Lima, 1998.
- RODRIGUEZ ARAUJO, Octavio y SIRVENT, Carlos, *Instituciones Electorales y Partidos Políticos en México*, ed. Jorale Editores, México, 2005.
- RUIZ MASSIEU, José Francisco, *Formación constitucional de los partidos políticos en América Latina*, ed. UNAM, México, 1974.

- SARTORI, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos*, ed. Alianza Editorial, Madrid, 2002.
- SCJN, *Historia Legislativa y Parlamentaria de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, ed. SCJN, México 2000.
- SOTO FLORES, Armando, *Ensayos políticos y constitucionales sobre temas contemporáneos*, ed. Porrúa, México, 2004.
- WARE, Alan, *Partidos políticos y sistemas de partidos*, ed. Istmo, Madrid, 2004.
- WEBER, Max, *Economía y sociedad*, ed. FCE, México, 1999.
- ZOVATTO, Daniel, *La política bajo sospecha*, ed. En la Nación, San José Costa Rica, 1996.
- ZOVATTO, Daniel, *Dinero y política en América Latina: una visión comparada*, ed. Transparencia, Lima, 2003.

### **Fuentes electrónicas**

- ICL. International Constitutional Law. Constituciones actuales y anteriores por país. <http://www.uni-wuerzburg.de/law/>.
- UNAM Jure. Información actualizada por el Centro de Documentación de Legislación y Jurisprudencia del Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM. Contiene legislación federal y estatal, Constituciones Federal y Estatales, Jurisprudencia de México, Constituciones Mundiales. <http://www.juridicas.unam.mx>

- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Contiene jurisprudencia, legislación y normas. <http://www.trife.org.mx>.
- Instituto Federal Electoral. Contiene legislación y reglamentación en materia electoral, así como información de los partidos políticos mexicanos, estadísticas y resultados electorales. <http://www.ife.org.mx>.
- Noticias. [http://noticias.vanguardia.com.mx/d\\_i\\_513230\\_t\\_Alcanza-el-costo-del-voto-en-M%C3%A9xico-hasta-13-d%C3%B3lares.htm](http://noticias.vanguardia.com.mx/d_i_513230_t_Alcanza-el-costo-del-voto-en-M%C3%A9xico-hasta-13-d%C3%B3lares.htm).
- Secretaría de Gobernación. <http://www.gobernacion.gob.mx>.
- Cámara de Diputados. <http://www.diputados.gob.mx/>.
- Diccionarios. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/diccionarios.php>

## **Legislación**

- *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2003.
- *Constitución de los Estado Unidos de América*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2003.
- *Constitución Española*, Congreso de los Diputados, México, 2002.
- *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2003.
- *Reglamento que establece los lineamientos para la fiscalización de los recursos de los partidos políticos nacionales*, Instituto Federal Electoral, México, 2005.

- *Reglamento para el financiamiento publico de las actividades específicas que realicen los partidos políticos como entidades de interés público*, Instituto Federal Electoral, México 2002

### **Otros**

- Debate legislativo en pleno No. 73, Costos de la democracia, ed. IFE, México, 2006.
- Entrevista a Woldenberg, ed. IFE, México, 23 de marzo de 2000.
- Revista Proceso No. 1556, Saldo del primer sexenio panista “la descomposición”, México, 27 de agosto del 2006.