



UNIVERSIDAD LATINA, S. C.  
INCORPORADA A LA UNAM

---

**“EXCESO EN EL FINANCIAMIENTO DE  
LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO”**

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

**CARLOS ROJAS RODRÍGUEZ**

ASESOR: LIC. MARÍA DE LOURDES MONTES DE  
OCA GARRIDO

MÉXICO

2007



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

*A DIOS quien ilumina mi camino en todo momento*

*A mis papis por todo el amor, confianza y gran esfuerzo en este proyecto tan importante en mi vida*

*A mi esposa CALAS por todo el amor y apoyo incondicional que me ha brindado desde que nos conocimos, te amo PAO.*

*A mi hijito CALITOS por que es parte fundamental en mi superación, nunca te fallare*

*A mis hermanos por su cariño y apoyo absoluto*

*A mis suegros por su afecto*

*A la licenciada MARIA DE LOURDES MONTES DE OCA por su valioso apoyo en este proyecto*

## ÍNDICE

Pág

### INTRODUCCIÓN

I

### Capítulo I

#### MARCO CONCEPTUAL

1.1.	Los partidos políticos	1
1.1.1.	La naturaleza política del hombre	1
1.1.2.	Concepto de partido político	3
1.1.3.	Definición jurídica	6
1.1.4.	Tipos de partidos	8
1.2.	Derecho constitucional y derecho electoral. Su relación y conceptos	12
1.2.1	Principales relaciones del derecho electoral con otras disciplinas	17
1.3	Instituciones electorales	17

### Capítulo II

#### ANTECEDENTES POLÍTICOS EN MÉXICO Y EL MUNDO

2.1.	Primeros movimientos políticos en el mundo	19
2.2.	Movimientos políticos en México	21
2.2.1.	México en la independencia	23
2.2.2.	Tendencias y corrientes en el México independiente	25
2.2.3.	Centralismo y federalismo	28
2.2.4.	Conservadores y liberales	29
2.2.5.	Los partidos en la época de la dictadura	30
2.2.6.	La revolución sin partidos (1910 1917)	32
2.2.7.	Los primeros partidos políticos posrevolucionarios	34
2.2.8.	Partidos políticos en la actualidad	37

### Capítulo III

#### EL RÉGIMEN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

3.1	Constitucionalización de los partidos políticos	40
3.2	Registro de partidos políticos	42
3.2.1	Registro definitivo	43

3.2.2	Registro condicionado	47
3.2.3	Análisis de los requisitos que exigía el COFIPE hasta 1996 para obtener el registro condicionado	49
3.2.4	Consideraciones en torno a la convocatoria que en relación al registro condicionado se expidió en 1990	50
3.3	Derechos y obligaciones de los partidos políticos	53
3.4	Sistema electoral	56
3.4.1	Derecho de voto	58
3.4.2	Circunscripción electoral y candidaturas	59

## **Capítulo IV**

### **AUTORIDADES ELECTORALES**

4.1	Instituto federal electoral	62
4.1.1	Estructura orgánica	65
4.1.1.1	Consejo general	65
4.1.1.2	Consejos locales	69
4.1.1.3	Consejos distritales	70
4.1.1.4	Mesas directivas de casillas	72
4.1.1.5	Órganos ejecutivos y técnicos	73
4.1.1.6	Órganos de vigilancia	77
4.2	Tribunal Federal Electoral del Poder Judicial de la Federación	78

## **Capítulo V**

### **DESARROLLO Y TIPOS DE FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO**

5.1	Desarrollo del financiamiento de los partidos políticos	81
5.1.1	Reforma de 1986	85
5.1.2	Las reformas en los años 1989 y 1990	88
5.1.3	Reforma de 1993	92
5.1.4	La reforma de 1994	97
5.1.5	Última reforma electoral de 1996	100
5.2	Tipos de financiamiento	103
5.2.1	El financiamiento público	105
5.2.2	El financiamiento privado	107
5.2.3	El financiamiento mixto	108
5.2.4	El financiamiento por actividades específicas como entidades de interés público	108
5.2.5	Financiamiento por militancia	110
5.2.6	Financiamiento por simpatizantes	110
5.2.7	Autofinanciamiento	111

5.3	Prerrogativas de los partidos políticos	111
5.4	Financiamiento en México	117
5.5	El proceso del financiamiento en las elecciones 2000	119
5.5.1	Efectos de las coaliciones electorales	122
5.6	Financiamiento de partidos políticos 2006	126
5.7	Prohibiciones y restricciones al financiamiento partidista en la legislación actual	128
	<b>PROPUESTA</b>	130
	<b>CONCLUSIONES</b>	138
	<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	

## INTRODUCCIÓN.

México se encuentra viviendo una transición histórica, en lo económico, en lo social y en la política, la cual ve el final de una forma de organización partidista y el encuentro de un nuevo modelo de legitimidad democrática. Estamos viviendo el deterioro de un sistema político que institucionalizó en los años treinta el impulso de la Revolución Mexicana de 1910 y el surgimiento de un nuevo comienzo político.

Sabemos que a lo largo del desarrollo histórico-político de nuestra nación, el sistema pluralista de partidos tuvo un avance lento y de muchos errores, y que es a partir de las últimas tres décadas que reinicia en definitiva un proceso de evolución constante de la política electoral y partidaria.

Sobre el tema de financiamiento de los partidos políticos, vemos la tendencia en la actualidad de llegar a una disminución de las grandes diferencias en materia económica entre las diversas organizaciones políticas, lo que significaría la disminución de las desventajas materiales de esos actores políticos; tendencia de gran importancia, ya que con ello se ayudará en un futuro a lograr un sistema de partidos más plural con condiciones de competencia más equitativas, evitando el deterioro de los partidos políticos fuertes.

Así, los partidos políticos en nuestro país son un mal necesario para la vida política y democrática, de estas instituciones se forman cuadros políticos que en un futuro no muy lejano aspiran a poder ser elegidos candidatos a un puesto de elección popular; debiendo ser postulados por partidos políticos y posteriormente ganar las elecciones en las que participen, todo con excesivo monto de financiamiento que se les otorga a los partidos en cada proceso electoral. Un financiamiento proviene del erario público, es decir, del impuesto que año con año pagamos gran parte de los mexicanos.

La finalidad de estas instituciones es la de llegar al poder, ya sea como integrantes del legislativo o del ejecutivo, pero de una manera pacífica, es decir, por la vía de las elecciones electorales y con el apoyo del voto de los ciudadanos. Facultad que le corresponde al Instituto Federal Electoral es la de otorgar el financiamiento a los partidos políticos dentro del año de elecciones y, para darle un buen entendimiento analizaremos qué es el Instituto Federal Electoral, cómo se compone y cuáles son sus facultades.

Una de las primeras transformaciones que sufrió el IFE se dio con las reformas del COFIPE de 1994 que a su vez fueron motivadas por las reformas al artículo 41 de la Constitución de abril del mismo año, a las que dio lugar el denominado *Acuerdo por la Paz, la Democracia y la Justicia*, que había sido firmado el 27 de enero de 1994 por ocho partidos y sus respectivos candidatos a la Presidencia de la República. Una segunda reestructuración del IFE se presentó en 1996 y propició que el Instituto adquiriera sus contornos y características actuales.

Como bien lo señalaremos en nuestra investigación, las funciones de trascendental importancia que ejercen los partidos políticos en el Estado actual, en cuanto expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumentos para la participación política. Por otro lado la democracia hoy en día no puede circunscribirse únicamente a las instancias u órganos de poder, sino que debe ser de carácter integral y afectar principalmente a aquellas organizaciones y actores que juegan un papel fundamental en la conformación de los órganos del estado.

Por otro lado los partidos que perciben ingresos de los ciudadanos vía el financiamiento público directo e indirecto son los únicos beneficiados y es de justicia y de Derecho que los ciudadanos sepan en qué se gastan sus impuestos estas agrupaciones políticas. Asimismo, los partidos no son asociaciones privadas comunes y corrientes, razón por la cual se les ha considerado entes auxiliares del Estado y nuestra *Constitución* y nuestra legislación electoral los conceptúa como de interés público.

El financiamiento de partidos políticos por parte del erario público ha sido un tema controvertido sobre todo en los últimos años, en especial el dedicado a los gastos de campaña y de actividades ordinarias, incluido el establecimiento de montos máximos de aportaciones por parte de simpatizantes como lo veremos en el desarrollo del tema.

Al respecto, el Tribunal Federal Electoral del Poder Judicial de la Federación se ha encargado de emitir tesis en las que hace una relatoría general de los principios constitucionales aplicables al financiamiento y al monto de los partidos políticos nacionales.

Para darnos una mejor idea dentro del financiamiento de los partidos políticos nacionales veremos los principios constitucionales aplicables en el artículo 41, párrafo segundo, fracción II, primer y tercer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, donde se reitera el principio constitucional de legalidad electoral que, entre otros aspectos, se traduce en una reserva de ley en tres materias concretas: 1. Fijación de criterios para determinar límites a las erogaciones en campañas electorales; 2. Establecimiento de montos máximos de aportaciones pecuniarias de simpatizantes y procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de los recursos, y 3. Señalamiento de sanciones por el incumplimiento de las disposiciones sobre: a) Límite de las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales; b) Montos máximos de las aportaciones pecuniarias de los simpatizantes de los partidos políticos, y c) Control y vigilancia del origen y uso de los recursos con que cuenten los partidos políticos.

Dentro de lo que corresponde a las legislaciones electorales, el COFIPE reconoce la existencia de las denominadas *agrupaciones políticas nacionales*, (también identificadas por sus iniciales APN), como formas de asociación ciudadana que coadyuvan al desarrollo de la vida democrática y de la cultura política, así como a la creación de una opinión pública mejor informada. Así, el COFIPE es la legislación más importante en materia electoral.

Además de los gastos es importante distinguir que el financiamiento público que se otorga a los partidos políticos es de tres clases:

1. Para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes.
2. Para gastos de campaña.
3. Para actividades específicas como entidades de interés público.

El tope máximo para gastos de campaña lo fija el Consejo General del IFE a más tardar el último día de noviembre del año anterior al de la elección, cuando se trata de la elección para Presidente de la República; y a más tardar el día último de enero del año de la elección respecto de diputados y senadores. Aquí, el propio Consejo determina

anualmente, con base en la información que proporcione el consejero presidente, los costos antes referidos; para ello se toma en cuenta el costo aprobado del año inmediato anterior, actualizándolo conforme al índice nacional de precios al consumidor que establezca el Banco de México, así como los demás factores que el propio consejo determine.

De esta manera, por ejemplo, el tope máximo de gastos de campaña para la elección de diputados por el principio de mayoría relativa es el que resulta de multiplicar por 2.5 el costo mínimo para la campaña de diputado que se haya fijado, actualizado al mes inmediato anterior. Pero bueno todo esto será explicado en el capítulo quinto de este tema de investigación.

El control de gastos de campaña ha adquirido relevancia especial porque está dirigido al control del sector público que, en ocasiones, confunde el interés público con el partidista; lo que la prensa nacional ha denominado el fraude patriótico.

Como vemos en esta breve introducción nos enfocamos a todo el financiamiento que otorga el IFE a los partidos políticos de nuestro país y que viéndolo de una manera crítica no se les debería otorgar tanto dinero ya que lo único que se está haciendo es un verdadero desperdicio de ingresos que tiene nuestro gobierno, pudiendo otorgarlo en áreas de verdadera necesidad como por ejemplo el campo, el sector salud, la educación etc.

No debemos entender que los que aprueban todo ese presupuesto algún día pertenecieron o disfrutaron de esas jugosas cantidades de dinero, ya que estuvieron también en campañas electorales, pero no solamente de financiamiento se habla en esta investigación porque empezaremos con el marco conceptual, donde veremos los conceptos más importantes, además de algunas similitudes que tiene el derecho electoral y otras ramas del derecho. También encontraremos un breve capítulo de antecedentes, en el cual analizaremos el desarrollo de la política y de los partidos políticos en México, siendo trascendente analizar el marco conceptual, y el régimen jurídico, no siendo de menor importancia el análisis de las autoridades electorales, para concluir con el financiamiento de los partidos políticos y la propuesta correspondiente.

# CAPÍTULO I

## MARCO CONCEPTUAL

### 1. 1. LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Los partidos políticos en México, más que una organización política es una agrupación de ciudadanos que coinciden en una ideología política y buscan soluciones que desde su punto de vista estiman asentadas para la comunicad.

En México, los partidos políticos son un aspecto central de la política y lo son por el hecho de que para llegar a ocupar un puesto de elección popular, los aspirantes y candidatos deben ser postulados exclusivamente por su organización política.

Los partidos políticos tienen como finalidad promover la participación del pueblo en la vida democrática, por lo que tienen un papel importante para el avance de este país.

#### 1.1.1 La naturaleza política del hombre

El ser humano por su propia naturaleza es un ser sociable, que desde que apareció por primera vez en la faz de la tierra, se vio en la necesidad de coexistir con otros individuos semejantes a él, para poder sobrevivir ante un medio ambiente totalmente hostil para su subsistencia y no podía llegar a sobrevivir por sí mismo con sus propios medios, aislado de los demás, por lo que era una necesidad el llegar a congregarse en tribus, en *clanes*, etc., por lo que agrupados y unidos, afrontarían las adversidades que pudieran poner en peligro a sus comunidades.

Este fenómeno es un instinto natural que se presenta involuntariamente y que en la mayoría de las especies de la tierra se puede observar, “la unión de personas a que da origen la necesidad, es decir, la que se da entre aquellos que son incapaces de vivir”.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Aristóteles. *La Política I.I. y III, Edit.* Porrúa, México, 1998. Pág. 115.

“El hombre vive en tres niveles de la sociedad que, a manera de agrupaciones, se va formando de manera natural”.<sup>2</sup>

“El círculo más pequeño es la agrupación familiar, compuesta a su vez por una relación: la conyugal, entre el esposo y la esposa. La filial, entre padres e hijos y la que se da entre el señor y los esclavos. La relación entre varias agrupaciones familiares forma el segundo círculo que es el pueblo o la aldea. Por último, cuando se agrupan o interrelacionan varias aldeas entonces se produce el Estado- Ciudad”.<sup>3</sup>

El hombre en la sociedad evolucionó en todos los sentidos, física e intelectualmente, cada día que transcurría adquiría y descubría nuevos conocimientos, hasta llegar a estructurar una sociedad compleja como la conocemos hoy en día.

El hombre por instinto natural forma la familia, al punto de llegar a formar una población, y al estar relacionándose constantemente se llegan a identificar entre ellos mismos, en consecuencia, comienzan a desarrollar un lenguaje para poder comunicarse y con el paso del tiempo se llegaron a comunicar a través de la escritura.

Aristóteles señala que en la ciudad-estado existe por naturaleza en la misma medida en que existe naturalmente la primera de las comunidades y la ciudad-estado es la finalidad de otras comunidades.

El hombre para convivir en sociedad tiene que relacionarse con los miembros de su misma comunidad, además de comunidades o pueblos diferentes al que pertenece, con el propósito de someterlo, es decir, de conquistarlo, esto se entiende como una consecuencia de la ambición por el poder de los hombres. Asimismo, el hombre se organiza política y socialmente para así poder desenvolverse en la sociedad. En la antigüedad los líderes que conducían a una comunidad, la encabezaban los hombres físicamente más fuertes, que utilizaban su fuerza para imponerse a todos los demás miembros de la comunidad.

---

<sup>2</sup> Chávez Calderón, Pedro, *Historia de las Doctrinas Filosóficas*, Edit. Alambra, México, 1992. Pág. 80

<sup>3</sup> Ídem. Pág. 88

Con el paso del tiempo las diferentes civilizaciones se transformaron, es decir, fueron evolucionando en las distintas áreas del conocimiento y en su convivencia, organizándose social, económica y políticamente, hasta llegar a la creación del Estado.

El hombre por su propia naturaleza siente la inquietud de participar en forma activa en los asuntos políticos de su pueblo o comunidad, en este sentido los estudios de Aristóteles concluyen que el hombre es un ser animal sociable y que si viviera fuera de la sociedad sólo podría tener un comportamiento semejante al de las bestias.

El fenómeno de la política implica un deseo elemental de los hombres a participar activamente en los asuntos de interés público, asuntos relacionados al Estado, a su funcionamiento, organización, a su buen desempeño y sobre todo, el más importante, con la renovación a los funcionarios públicos de elección popular. La política, como entendimiento se puede decir que es el arte, la doctrina u opinión referente al gobierno de los Estados, es la actividad de los que rigen y aspiran regir los asuntos políticos del hombre.

#### 1.1.2. **Concepto de partido político**

En este contexto, los elementos que pueden integrar el concepto de partidos políticos, son los siguientes:

- La agregación de individuos que tendrán determinadas condiciones políticas, es decir, los electores, agregación condicionada por la permanencia y la organización.
- La conquista del poder público efectuando por los medios legales.
- La realización como fin de un programa político social determinado.

Una vez que hacemos la combinación de los elementos antes referidos, se podrían agrupar éstos, para determinar el concepto de partidos políticos como a continuación lo describo:

Partido político es la agrupación permanente y organizada de los ciudadanos que mediante la conquista legal del poder público, se propone realizar en la dirección del Estado un determinado programa de política social.

Otro de los conceptos que podría definir el término en comento, es el próximo:

“Agrupación de ciudadanos formada por quienes coincidiendo en su ideología política actúan mediante esta organización para dar a los problemas nacionales las soluciones que desde su punto de vista estiman más acertadas para la comunidad”.<sup>4</sup>

Como se puede apreciar, el vocablo partidos políticos hace referencia a órganos imprescindibles de la democracia, por lo que una democracia sin partidos sería casi imposible. Es por ello que los adversarios de la democracia los combaten como el medio más eficaz para destituirla.

Por lo anterior, desde un punto de vista particular, los partidos políticos son instituciones que agrupan a numerosos políticos que tienen en común un determinado proyecto de país con la finalidad de llegar al poder, en efecto, al llegar a ejercer el poder se ponen en práctica sus proyectos de país. Es decir, son personas morales formadas por un conjunto de políticos, una reunión de pequeños grupos diseminados por todo el país, ligada por instituciones coordinadoras. Grupos que luchan por el ejercicio del poder, siendo los electores un elemento importante para lograr dicho objetivo y sobre todo, el voto que representan en las urnas, al fin y al cabo un conjunto de políticos que comparten la misma opinión y los mismos intereses.

En México, los partidos son el aspecto central de la política y lo son por el hecho de que para llegar a ocupar un puesto de elección popular, los aspirantes o candidatos deben ser postulados única y exclusivamente por éstos, solamente ellos tienen esa facultad; es una

---

<sup>4</sup> De Pina Vara, Rafael, *Diccionario de Derecho*, Edit. Porrúa, 25 ed, México, 2000. Págs. 396 y 397.

realidad literal que en forma clara la establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 41, párrafo segundo, que a la letra dice:

“La renovación de los Poderes Ejecutivo y Legislativo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas”.<sup>5</sup>

El mismo artículo en su fracción I, establece que los partidos políticos son entidades de interés público, 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.

Así, nuestra Carta Magna adopta un sistema de partidos políticos, como ya lo hemos mencionado, precisamente para que los ciudadanos se incorporen a uno de estos organismos, participando en forma abierta y con plena libertad, con apego a las leyes respectivas, con el objetivo de que los ciudadanos ejerzan el poder político llegando a ocupar los puestos públicos del Estado.

Los partidos políticos son actores, quizás irremplazables, del escenario político. En la democracia desempeñan importantísimas tareas y en los Estados no democráticos tienen también ciertas finalidades. “Se ha dicho, no sin razón, que el Estado moderno es un Estado de partidos por el lugar central que ocupan, no solo en la integración de los órganos de representación y de gobierno, si no también por sus funciones de intermediación entre el Estado y la sociedad civil”.<sup>6</sup>

Por su importancia, los partidos son organizaciones que sustentan muchas de las instituciones del Estado, por lo que desempeñan funciones sociales y políticas imprescindibles

---

<sup>5</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2000.

<sup>6</sup> Cárdenas García, Jaime, *Partidos Políticos y Democracia*, Instituto Federal Electoral, 3ª ed. México, 2001. Pág. 9

en una democracia, al grado de que no hay en este momento entidades capaces de sustituirlos. Sin embargo, cuando no existen los suficientes controles democráticos, algunos partidos pueden apoderarse de las instituciones y constituirse en medios perversos y degenerativos.

Los partidos desde su origen, eran grupos no reconocidos por alguna ley en particular; hay que recordar que el derecho cambia constantemente y se transforma con el paso de los años a consecuencia del avance ideológico que va teniendo una sociedad y de acuerdo a las necesidades de ésta. Los organismos a los que nos hemos referido también se consideraban un fenómeno social y para que pudieran constituirse como tales, tuvieron que transcurrir años para que formalmente se les reconociera en la legislación, por lo que este fenómeno sociológico político se generalizó a tal grado, que finalmente se logró su propósito.

La política es necesariamente un elemento inherente al ser humano, forma parte de la naturaleza de los hombres y de las mujeres, en consecuencia “los partidos políticos son obra viva de la política”.<sup>7</sup> El hombre como ser sociable se relaciona con sus semejantes encontrando a personas que tiene la misma inquietud de luchas por el poder, pero no por la vía tradicional y la más fácil que sería la de las armas, sino que por la vía del sufragio, de las elecciones y venderles a los electores un proyecto de país. Pero en lo fundamental, los partidos políticos son los constructores de los regímenes democráticos, son actores en los procesos de transición a la democracia y pueden ser los principales garantes de la profundización y consolidación de la misma.

### **1.1.3. Definición jurídica**

En todas las épocas, los partidos han podido ser medios o intérpretes de una voluntad más amplia que los dirigentes partidistas, voluntad que obedece a los intereses del grupo social y a la realización de valores ideológicos e históricos válidos.

Algunos autores conciben a los partidos políticos como órganos auxiliares del Estado, otros los definen como órganos intermedios o intermediarios entre la sociedad y el Estado.

---

<sup>7</sup> Berlín Valenzuela, Francisco, *Teoría Política y Praxis Electoral*. Edit. Porrúa, México, 1998. Pág. 45.

Dicho carácter intermediario es consecuencia del hecho de que los partidos son canales de transmisión de las demandas populares ante los poderes públicos, con lo que cumplen una función de agregación de intereses que es indispensable para darle viabilidad a la participación política individual.

Asimismo, por lo que se refiere a las funciones que cumplen en la elección de los gobernantes, los partidos políticos son órganos intermedios entre los ciudadanos que forman el electorado o cuerpo electoral, que es el órgano primario y los representantes o gobernantes que se designan mediante la elección para ser titulares de los poderes públicos así constituidos, que son los órganos secundarios.

En la época actual, la definición de partido político implica considerar a una parte de la población unida por afinidades y coincidencias ideológicas, sociológicas e intereses comunes, para cuya consolidación es necesario obtener o mantenerse en el poder del Estado por vías legales.

Dentro de esta investigación no es mi propósito hacer un examen de la mayoría de las definiciones que existen sobre los partidos políticos, sino entender que debemos atenernos a cada realidad política para llegar a una interpretación más adecuada de éstos.

Para Hans Kelsen “los partidos son factores en la formación de la voluntad estatal que agrupa a los hombres que coinciden con una misma opinión, asegurándoles su participación en la marcha de los asuntos públicos. La voluntad colectiva se forma en la libre concurrencia de los grupos de interés constituidos en partidos políticos. Por esa razón, la democracia no es posible sino como transacción y compromiso entre esos grupos opuestos”.<sup>8</sup>

Sánchez Agesta dice que los partidos políticos “son formas de organización de la clase política, cuyo fin inmediato es el ejercicio del poder político organizado para establecer,

---

<sup>8</sup> Cita de Berlín Venezuela, Francisco, *El Derecho Electoral: Instrumento Normativo de la Democracia*, Edit Porrúa, México, 1980. Pág. 160.

reformular o defender un orden como articulación de los fines que correspondan a las convicciones comunes de sus miembros”.<sup>9</sup>

Para Alfredo Poviña un partido “es una agrupación permanente y organizada de ciudadanos que mediante la conquista legal del poder público, se propone realizar en la dirección del Estado un determinado programa político social”.<sup>10</sup>

Por lo que respecta a la legislación mexicana, en particular la Ley Electoral Federal de 1946, en su artículo 22 estableció por primera vez la definición jurídica de lo que es un partido político. Dicho artículo estipulaba que los partidos políticos “son asociaciones constituidas conforme a la ley, por ciudadanos mexicanos en pleno ejercicio de sus derechos cívicos, para fines electorales y de orientación política”.<sup>11</sup>

#### **1.1.4. Tipos de Partidos**

Hay distintas formas de establecer una tipología de los partidos políticos, por lo que pueden establecerse diferentes métodos estructurales en función del origen, de la estructura o de la propia ideología de éstos.

*A) Por su origen, los partidos pueden ser:*

- De origen parlamentario. Es el más antiguo de los tipos de partidos, debe su existencia a la agrupación de los parlamentarios por razones de similitud de intereses y opiniones; esta asociación, que supone la aparición de los grupos parlamentarios, junto con el deseo de asegurar la reelección y por ello la necesidad de conectar de forma más o menos permanente con los electores, hace aparecer la necesidad de creación de los comités electorales en los diferentes distritos.
- Partidos de origen exterior. Son aquellos partidos creados o generados a partir de instituciones o grupos sociales preexistentes.

---

<sup>9</sup> Ídem. Pág. 165.

<sup>10</sup> Ídem. Pág. 161.

<sup>11</sup> Andrade Sánchez, Francisco, *La Renovación Política y el Sistema Electoral Mexicano*, Edit, Porrúa, México, 1987, Pág. 89.

- Partidos nacidos por fusión o escisión. Estos surgen cuando se produce una división interna, por las causas o razones que sean, lo suficientemente grave en un partido preexistente como para que una parte del mismo lo abandone para fundar una nueva agrupación.

*B) Por los fines que persiguen, los partidos pueden ser:*

- Partido de patronazgo. Su finalidad es sencillamente la obtención de cargos para los dirigentes y miembros del partido.
- Partidos estamentales o de clase. Su finalidad es expresar políticamente los intereses de un estamento o clase y se hayan dirigidos por los intereses organizados correspondientes.

*C) Según el tipo de representación existe:*

- Partidos de representación individual. Se limitan a agrupar núcleos reducidos de personas calificadas por su riqueza, influencia o posición social. Se trata de partidos de notables y solo resultan viables en condiciones de baja politización y reducida participación de la población en la política.
- Partidos de integración. Se caracterizan por ser instrumentos de movilización y politización masivas, cuyo rasgo característico es la integración de ciudadanos y grupos en la política del partido y mediante ésta, en la política general.

*D) Por su legitimación y base social, también se diferencian cuatro clases de partidos:*

- Partidos tribales o de clientela. Son la respuesta de las elites tradicionales a la modernización y suponen su adaptación a las necesidades de su lucha política en el seno de un marco político moderno. Se trata de partidos en los que tienen un papel central de los mecanismos de clientela y cuentan con organización débil y escasa disciplina.

- Partidos étnicos. Expresan políticamente un grupo social diferenciado en el seno de un Estado multiétnico.
- Partidos religiosos. Son expresión política de la comunidad religiosa. Se estima que su surgimiento es más probable si reúnen dos condiciones: firme organización, peso social importante de la misma, pero sin un papel predominante de la iglesia.
- Partidos de clase. Se refieren específicamente a la clase obrera y exigen el desarrollo del proletariado industrial, la impugnación del orden social capitalista y la no emergencia de otros separatismos competitivos.

*E) Por su estructura interna, se puede distinguir los siguientes tipos:*

- Partidos de cuadros. Es el tipo primitivo de partido político, producto de la ideología liberal; su sistema de reclutamiento se funda en la calidad, no en la cantidad, la estructura del partido es muy pequeña, la disciplina escasa, la ideología poco consistente y el grupo parlamentario goza de un alto grado de autonomía.
- Partidos de masas. Aparecen con la estructuración política de la ideología socialista y se dirigen a obtener la adhesión del mayor número posible de ciudadanos. Los partidos de masas cuentan con claros mecanismos de adhesión, tienen habitualmente una ideología marcadamente definitiva, su organización interna es muy desarrollada, el aparato bien estructurado, alto nivel de disciplina y el poder se encuentra concentrado en manos de los dirigentes.
- Partidos de masas electorales. También llamado partido de electores, resultan típicos de la moderna política europea y aun cuando cuentan con una estructura interna similar a la de los partidos de masas, su ideología está escasamente definida, su disciplina con frecuencia carece de rigidez y en el caso de los partidos de orientación conservadora la dirección se encuentra confiada a un grupo de notables. Este tipo de partidos pretende tener una adhesión poli o interclasista y para ello postulan programas de agregación de intereses muy variados e incluso teóricamente contrapuestos. Se diferencian de los partidos de masas clásicos, no por la desaparición, sino por la atenuación de la ideología y su flexibilización, por la reducción de la importancia en su seno de los afiliados, el reforzamiento del liderazgo y las tendencias a su personalización, la

adopción de una estructura mas abierta y permanente a los grupos sociales, por la elección de un terreno de caza electoral socialmente complejo.

*F) En función del factor ideológico, se pueden distinguir los siguientes tipos:*

- Partidos especializados. Aquellos cuya ideología sólo está referida a los aspectos propiamente políticos de la vida social, sin afectar o referirse a las restantes actividades de la vida humana, aceptando que las mismas escapen al control del poder político.
- Partidos totalitarios. Aquellos cuya ideología ofrece una visión integral del mundo, una cosmovisión, que engloba absolutamente todos los aspectos de la existencia humana, que aspira a modelar. La ideología así ofrecida presenta rasgos semi-religiosos y exige, en consecuencia una adhesión total porque aspira a la obtención de un control igualmente total de la vida de sus afiliados.
- Partidos de carácter intermedio. Aquellos que teniendo una ideología que trata de aplicar fenómenos que van más allá de lo meramente político no alcanzan a ofrecer una cosmovisión. La intensidad de adhesión a estos partidos es mayor que en los especializados, pero no alcanza a ser la adhesión absoluta y total que exigen los totalitarios.

*G) Por su consistencia organizativa, se diferencian entre:*

- Partidos fuertemente institucionalizados. Aquellos que se encuentran con una implantación social fuerte, una sólida estructura organizativa y personal profesional a su servicio.
- Partidos débilmente institucionalizados. Aquellos que adolecen de fallas notables en el control de su clase social, en su estructura orgánica, en su identificación de partido, cuentan con una débil disciplina interna y un control asimismo débil de la organización por los órganos centrales que tienen un grado de autonomía relativa respecto de su entorno y son vitalmente permeables a las influencias y presiones externas.

*H) Por razón de su tamaño:* Variable que tiene un papel decisivo en la configuración del estatus del partido en el seno de un sistema de partidos, diferenciándose los siguientes:

- Partidos de vocación mayoritaria. Poseen o son susceptibles de poseer la mayoría parlamentaria y en consecuencia, cuentan con la expectativa razonable y próxima de forma gobierno por sí solos.
- Partidos grandes. Son aquellos que cuentan con un apoyo electoral importante, pero su tamaño es tal que no pueden conservar esperanzas razonables de obtener por sí solos la mayoría parlamentaria.
- Partidos medios. Son de tamaño intermedio que por lo general, no tienen posibilidad de formar gobierno por sí solos y pueden aspirar a entrar en él en la condición de socios de una coalición.
- Partidos pequeños. Son aquellos de tamaño reducido, en general expresión de minorías significativas cuya importancia depende de su potencial de coalición y desempeñan con frecuencia el papel de puntas de flecha.

## **1.2. Derecho constitucional y derecho electoral. Su relación y conceptos**

Para entender la relación entre derecho constitucional y derecho electoral, considero necesario analizar la palabra constitución, misma que tiene distintos significados muy importantes, pues la palabra no solo es aplicada a la estructura de la organización política, sino también le da un sentido formal al documento que contiene las normas relativas a esta organización, es decir, a nuestra constitución.

Por otra parte, el derecho constitucional es el marco conceptual de vinculación entre la ciencia política y la ciencia jurídica. Para la ciencia política del derecho constitucional es la norma fundamental de la organización política sin la cual no puede darse el Estado y en el derecho constitucional se prevén entre otros aspectos las relaciones entre gobernantes, gobernados y dentro de estas relaciones se reglamentan todos los aspectos fundamentales sobre la elección de los gobernantes y la designación de los servidores públicos, así como su remoción correspondiente. La vinculación del derecho constitucional con el derecho electoral es evidente por la necesidad de normatividad para la conducción política correspondiente.

De ahí que al derecho constitucional se le conceptúe como “el conjunto de normas relativas a la estructura fundamental del Estado, a las funciones de sus órganos y a las relaciones de estos entre sí y con los particulares”.<sup>12</sup>

El maestro Rafael de Pina define al Derecho Constitucional como “la rama del derecho positivo integrada por el conjunto de normas jurídicas contenidas en la Constitución Política del Estado y sus leyes complementarias”.<sup>13</sup>

Como se puede observar, en nuestro país, el derecho constitucional es el derecho político por la naturaleza que lo caracteriza.

“De esta manera, podemos decir que el objeto del derecho constitucional, consiste en el encuadramiento jurídico de los fenómenos políticos, el cual se realiza dentro de marco de una constitución; es decir, significa “el esfuerzo de regular la actividad humana para introducir en ella el orden y la justicia”.<sup>14</sup>

En la actualidad, la materia constitucional se está reformando de ser un derecho que estudia las reglas contenidas en la Constitución, a ser cada vez más el derecho de las instituciones políticas, contenidas o no en el texto de la Constitución; lo que quiere decir que esté cambiando o ya se ha convertido en un auténtico derecho político que mira a la organización del Estado, a su régimen político, a la estructura gubernamental.

El derecho político surge como la base fundamental que conjuga y sintetiza la práctica con la teoría: “el ser” con “el no ser”, la normalidad con la normatividad. La ciencia política se entrelaza con el derecho constitucional y por ende con las instituciones políticas en cualquier sistema político. Ello significa que dentro de la configuración estructural del Estado, la relación hombre-política es un fenómeno indestructible que sólo puede ser legitimado en el orden constitucional.

---

<sup>12</sup> García Maynes, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, Edit, Porrúa, 14ª ed., México, 2002, Pág. 137.

<sup>13</sup> Idem, Pág. 232.

<sup>14</sup> Harau, Andre, *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*, 2ª ed. España, 1980. Pág. 68.

De la definición del derecho constitucional, desde los puntos de vista formal y material, se entiende su relación estrecha con el derecho electoral, definiéndose este último como “un conjunto de normas jurídicas que regulan el proceso electivo de los órganos representativos y de las decisiones ciudadanas expresadas a través de la democracia semi directa”.<sup>15</sup> Conjugándose en esta definición todos los elementos que regulan esta materia, como son: la elección de gobernantes y la participación ciudadana en la toma de decisiones. Instancias e implicaciones que llevan consigo estos aspectos en elegir a través del voto a personas que nos representan en los puestos de gobierno, sin embargo, acudir a las urnas, aún siendo un derecho fundamental no es la única forma de participación ciudadana.

Por lo anterior, el derecho electoral puede ser visto desde una perspectiva jurídica, identificando así su relación fundamental derivada del derecho constitucional. Así, el derecho electoral forma parte del derecho público y dentro de éste, particularmente del derecho constitucional. Desde este punto de vista, para muchos tratadistas el derecho electoral ha ido avanzando sustancialmente en su estudio en los últimos años convirtiéndose así en la principal herramienta de lo que actualmente podemos llamar Derecho Constitucional Electoral Mexicano, porque regula el sistema político y por ende el sistema electoral. Esto explica con mayor certeza la demostración de ser una rama del derecho fundamental en la actualidad y sobre todo en nuestro país, regulando así los derechos políticos electorales, así como el cumplimiento de sus obligaciones.

Además de considerar actualmente el derecho electoral como el elemento fundamental para la práctica de la democracia y el orden político democrático. Teniendo en consideración la palabra democracia y la de evolución que ha tenido desde sus orígenes hace ya más de 2000 años en Grecia, esta palabra ha querido decir muchas cosas diferentes y así como ha cambiado a lo largo de la historia fueron muchos los que la idealizaron hasta volverla inalcanzable; otros la criticaron hasta convertirla en algo insignificante, hoy todos la reconocen, pero pocos saben de qué se trata.

---

<sup>15</sup> Loera Ochoa, Alejandra, *Estudios electorales*, Boletín del Centro de Capacitación Jurídica Periodicidad Bimestral. Núm. 2, Sección Noticias Electorales. Marzo-Abril 2000. México. Págs 15 y 16.

Para Luis Ponce de León Armenta, el derecho electoral “es la parte del derecho político que se manifiesta como un sistema de valores, principios, doctrinas jurídicas, legislación, jurisprudencia y resoluciones jurisdiccionales que regulan y armonizan las relaciones humanas y su entorno natural con motivo de la elección, designación y remoción de los conductores, representantes y servidores de la organización política en todos sus niveles y modalidades, con el fin de realizar la justicia y la seguridad jurídica”.<sup>16</sup>

Así, el derecho electoral, en la actualidad tiene un doble contenido: a) ejecutivo, en cuanto a que recoge las reglas concernientes al régimen de elección de los gobernantes, y b) de participación y control, en cuanto hace intervenir al pueblo en las decisiones de los gobernantes y eventualmente en la supervisión de sus actos. Una parte muy importante de esta disciplina la forman las normas positivas y vigentes que regulan la emisión del voto, creando los órganos electorales y estableciendo en el procedimiento para crear los órganos del Estado y elegir a los gobernantes. El contenido de este derecho, sin embargo, no se agota en el aspecto electoral, sino también se refiere a las normas que regulan las condiciones en que el cuerpo electoral puede participar en la toma de decisiones gubernamentales, a través del ejercicio de los distintos medios de democracia semi-directa.

Juan Jacobo Rousseau, decía que la participación ciudadana es el principal camino para lograr la democracia, entendida ésta como el logro que debe tener un pueblo mediante su organización para manifestar sus necesidades y exigir respuesta para sus problemas a los que los gobiernan.

Tomando en cuenta la importancia del derecho electoral, Marie Cottere Jean y Eeli Caude, manifiestan que este derecho “está constituido por un conjunto de reglas destinadas a definir la cualidad del ciudadano, diferenciar los diversos tipos de elecciones y reglamentar el desarrollo. Estas reglas varían en el espacio y en el tiempo, pues son reflejo de la naturaleza profunda de los regímenes políticos que las aplican”.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> Ponce de León Armenta Luis, *Derecho Político Electoral*, 2a ed, Edit, Porrúa, México, 1998, Pág.4.

<sup>17</sup> Cottere Jean, Marie y Emeri Claude. *Los sistemas electorales*. edit. Oikos-Tab,. España, 1980, Pág. 15

“El derecho electoral es una rama de la ciencia jurídica que no se ha desarrollado en nuestro país a pesar de una larga lista de artículos constitucionales que se le relacionan directamente. El tema ha sido profusamente analizado por la ciencia política en nuestro país; su estudio no es el propósito de esta obra. La breve historia del derecho electoral y del *COFIPE* (Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales) también ha tenido sus representantes”.<sup>18</sup>

José Luis de la Peza en su libro “Justicia Electoral” señala que se entiende por derecho electoral:

“...aquella rama del derecho publico que estudia las disposiciones normativas de carácter orgánico y de procedimiento que establecen las reglas y fijan los procedimientos de naturaleza jurídica fundamental y reglamentaria, mediante los cuales se prevén los órganos y cargos públicos representativos, así como el conjunto de normas jurídicas positivas (constitucionales, legales y reglamentarias), actos administrativos (formales y materiales) y resoluciones judiciales, que regulan y garantizan tanto los procesos electivos como el derecho subjetivo publico de los ciudadanos a influir activa y pasivamente en los mismos”.<sup>19</sup>

Para entender mejor el proceso de evolución del derecho electoral, éste puede ser conceptualizado desde dos puntos de vista, el primero, en sentido amplio, en que el derecho electoral incluye todas las normas relativas a la reforma, hasta la realización de la elección; el segundo, en sentido estricto, se limita al derecho del sufragio y a las condiciones jurídicas de participación de los ciudadanos en dicha elección.

En conclusión, se puede afirmar que el derecho constitucional es la base fundamental del derecho electoral, pues al estudiar la norma suprema y la integración de los órganos públicos, en el primero se encuentran las normas electorales básicas y en el segundo se señalan las etapas para su conformación.

---

<sup>18</sup> Gómez-Palacio Ignacio, *Procesos Electorales*, Edit, Oxford, 2000, Pág.1

<sup>19</sup> De la Peza Muños Cano, José Luis, *Justicia Electoral*, Revista del Tribunal Federal Electoral, México, 2002, Págs. 329 y 330

### **1.2.1. Principales relaciones del derecho electoral con otras disciplinas**

A) **Con la ciencia política.**- La vinculación del derecho electoral con la ciencia política es muy estrecha en virtud de que esta rama del derecho se nutre de las reflexiones y contenidos de la ciencia política. Las reflexiones de la ciencia política se complementan con las reflexiones doctrinarias electorales de la ciencia del derecho, las que pueden transferirse a la legislación electoral, a la jurisprudencia en materia electoral y las resoluciones electorales correspondientes.

B) **Con el derecho administrativo.**- El derecho electoral se vincula con el derecho administrativo en virtud de que algunos contenidos del derecho administrativo se aplican para la organización de las elecciones.

C) **Con el derecho penal.**- El derecho electoral se relaciona con el derecho penal porque con motivo de la aplicación de la legislación electoral se pueden generar conductas delictivas, como pueden ser los delitos electorales, consistentes en robos de boletas electorales.

D) **Con el derecho del trabajo.**- La función electoral implica relaciones de trabajo que son atendidas por el derecho del trabajo, un ejemplo claro sería en los años electorales.

### **1.3. Instituciones electorales**

Para Duverger una Institución “es el resultado de un conjunto de ideas, de creencias y de usos y costumbres, así como de elementos materiales, como edificios, patrimonio que forman un todo coordinado y organizado”.<sup>20</sup>

En el derecho político se refiere a cada uno de los órganos fundamentales del Estado o de la sociedad, por lo que las instituciones políticas “serán aquellas que conciernen a los gobernantes y a su autoridad, si entendemos la palabra política no solo en su significado etimológico, el gobierno de la sociedad o del estado, sino con una mayor amplitud, en el

---

<sup>20</sup> *Gran Enciclopedia Larousse*, Tomo VI, Edit, Planeta. España, 1980. Pág. 28

carácter de la materia, en la naturaleza de la autoridad que tienen los gobernantes, y en la relación de los gobernantes con la comunidad”.<sup>21</sup>

En México son dos las principales instituciones electorales: el Instituto Federal Electoral, encargado de organizar las elecciones y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, quien tiene a su cargo resolver jurisdiccionalmente las controversias, esto es, los medios de impugnación que se interpongan con motivo de comicios federales.

En este contexto, se puede decir que las instituciones electorales son el resultado de la evolución de ideas, usos o costumbres que se han establecido y organizado con el objeto de garantizar la vigencia del estado democrático.

---

<sup>21</sup> Moya Palencia, Mario, *Temas Constitucionales*. UNAM. Dirección General de Publicaciones, México, 1998, Págs. 13 y 14.

## **CAPÍTULO II**

### **ANTECEDENTES POLÍTICOS EN MÉXICO Y EL MUNDO**

#### **2.1. Primeros movimientos políticos en el mundo**

En las postrimerías del siglo XVIII los países del continente europeo fueron el centro político, económico y artístico del mundo. Inglaterra, Francia y España extendieron su dominio a todos los confines y su situación interna y sus sociedades alcanzaron la plenitud.

La revolución industrial en Inglaterra, la ilustración francesa y el expansionismo de España, fueron el signo de la terminación de esa centuria. Estos fenómenos a su vez, provocaron la generación de corrientes de pensamiento que luego invadirían al mundo, con el propósito de renovación de los sistemas que hasta entonces se habían aplicado para organizar la evolución de la especie humana. El siglo XVIII concluía y el XIX daba principio a un ambiente universal de revolución, de cambios profundos de las estructuras, de un desligamiento del pasado y de una proyección al futuro.

Con un esquema más evolucionado, los obreros integrados en grupos de presión constituyeron la primera organización política de trabajadores, la que hizo trascender sus consignas laborales hacia la ponderación de mejoras del sistema social y político de Inglaterra. De tal manera, los ludistas lograron que se implantara el sufragio universal y por consecuencia la forma de integración del Parlamento en Inglaterra.

Por su parte, en Francia se gestó una generación determinante de pensadores que criticaron los excesos que el sistema capitalista había implantado, propugnado por la búsqueda de formas de organización social que eliminaran la injusticia y la opresión. A esta corriente de ideólogos franceses se le denominó “los utopistas”, llamados despectivamente por sus detractores quienes sostenían que las propuestas eran solamente idealismo.

Encabezados por Robert Owen, Claude de Saint-Simon y Carlos Fourier, los “utopistas fueron influenciados por el inglés Thomas Locke para demandar otras formas de gobierno

ajenas a la explotación, posteriormente sobrevino una corriente mayormente ilustrada de hombres extraídos del sector de la burguesía francesa, pero revolucionarios, empezaron a tomar fama y reconocimiento público los pensamientos de los revolucionarios Montesquieu, Voltaire, Rousseau, Diderot, Álembert y Helvecio, entre otros.

Mientras tanto, imbuidos por el pensamiento universal, un grupo importante de colonizadores gestó la decisión de alcanzar la independencia de Estados Unidos de América de la corona británica.

Los independistas norteamericanos elaboraron su plataforma ideológica y concluyeron en la redacción de la Declaración de los Derechos del Hombre, que más tarde sería el estandarte de los revolucionarios franceses. Las monarquías francesa y española apoyaron a los insurgentes estadounidenses y así en 1783, Inglaterra aceptó la libertad de Estados Unidos al signarse el Tratado de Paz de Versalles.

El apoyo brindado a los insurgentes, costó a la corona francesa la estratosférica suma de 500 millones de francos, lo que generó en el país galo graves conflictos financieros que no tardaron en producir desajustes y crisis. La bancarrota de Francia obligó a sus monarcas a aplicar medidas fiscales que el pueblo no soportó y tomó las armas y el 14 de julio de 1789 triunfó la Revolución Francesa, con la toma de la Bastilla.

La constitución francesa fue expedida el 3 de septiembre de 1791 y el gobierno fue constituido por los tres poderes: el ejecutivo que recayó en el rey, mientras que los miembros del judicial y del legislativo eran electos por mayoría.

Simultáneamente, a las invasiones de Austria y Prusia en los asuntos de Francia, sobrevino la división entre revolucionarios triunfantes. Se gestaron dos partidos de la burguesía francesa; los “girondinos”, de la alta burguesía industrial y comercial, encabezados por el matemático Condorcet y que eran liderados por Danton, Robespierre y Morat.

Jacobinos y firondinos establecieron su lucha por el poder del gobierno y el sistema de Francia, lo que acarreó una era de terror debido a las ejecuciones que cotidianamente se ordenaban. Ello provocó la reaparición de la opresión y la injusticia. Bajo esta concepción, surgió Napoleón Bonaparte como líder de las corrientes populares que ambicionaban la libertad y la justicia quien aportó además de su genio militar fundamentos definitivos en el ideario del liberalismo y el nacionalismo mundiales. Así, las corrientes populares inundaron al mundo y llegaron a la nueva España, donde fue recibida como una esperanza de liberación.

## **2.2. Movimientos políticos en México**

En términos generales puede decirse que el origen de los partidos políticos es muy antiguo desde que se ha presentado el fenómeno político, dependiendo de las condiciones de cada época ha variado su formación, llamándole fracciones, banderías, camarillas o clubes. Sin embargo, es en los tiempos actuales con la creación del Estado moderno, donde tiene su mayor aceptación y desarrollo, es decir, la similitud de los intereses de una fracción con los de toda la sociedad lleva invariablemente a la creación de regímenes oligárquicos, mientras que los sistemas de partidos defienden el derecho del pueblo a participar en la gestión del poder público, para lo cual los partidos son necesarios. Por lo tanto, no es casualidad que los partidos aparezcan y sean reconocidos como elementos de gobierno representativos. De hecho “el nacimiento y desarrollo de los partidos políticos está vinculado con el problema de la participación, es decir, al progresivo aumento de la demanda de participación en el proceso de formación de las decisiones políticas”.<sup>22</sup>

La facción es en cierta forma muy incipiente, un antecedente del partido, pero tiene características que lo diferencian de él, como por ejemplo su objetivo de perseguir propósitos particulares sin llegar a integrarse como una organización permanente. Además, siempre han existido dentro de las formas de organización social, algunos grupos con objetivos afines a los partidos, que por sus características pueden ser identificados como grupos de presión y que son considerados por la doctrina como asociaciones, coaliciones, uniones u organizaciones

---

<sup>22</sup> Woldenberg Karakowsky, José, *Los Partidos Políticos en México*, Instituto Federal Electoral, Serie: Formación y Desarrollo. México, 1996, Pág. 13.

con fines estrictamente políticos, pero que mantienen una comunicación constante con los partidos para obtener beneficios de las decisiones o actos de gobierno. Podemos nombrar también a otros grupos como las ligas, que no son más que organizaciones encargadas de la propaganda y proselitismo político con el fin de luchar para obtener que se reformen o implanten medidas o instituciones, que no provoquen alteraciones a la estructura del Estado.

El nacimiento de los partidos políticos ha sido analizado desde diferentes puntos de vista, históricamente, se quiere comparar desde la antigua Grecia hasta nuestros días, con algunas agrupaciones políticas que empezaban a manifestarse y que solo tenían algunas características que son esenciales de los partidos. Ahora sabemos que no se duda en formular leyes generales de orden histórico y en el problema del origen de los partidos políticos, ya que su formación nunca se realiza del mismo modo, depende en gran medida de circunstancias culturales, económicas, sociales y del grado de desarrollo político en cada país

Se le ha dado este nombre a simple facciones, corrientes de opinión o a movimientos políticos, pero ninguno merece el nombre de partidos políticos, si partimos de la idea de que el partido político “es aquel que se caracteriza por tener una existencia mas o menos permanente, con una estructura organizativa y que funciona de acuerdo con un conjunto de normas doctrinarias y programáticas y de formas internas de vida.”<sup>23</sup>

El nacimiento de los partidos políticos se encuentra también ligado al desarrollo de los grupos parlamentarios, en primer lugar y en segundo lugar a los comités electorales, y como consecuencia tenemos el establecimiento de una relación permanente entre estos dos elementos, por lo que la doctrina política da mucha relevancia a los grupos parlamentarios como antecedentes primordiales de los partidos. Sin embargo, los hechos no confirman siempre esta hipótesis, pues con regularidad, en algunos países los primeros grupos parlamentarios, fueron grupos sociales que se organizaban de acuerdo con características especiales de tiempo, modo y lugar, que se transformaron posteriormente en grupos ideológicos.

---

<sup>23</sup> Fuentes Díaz, Vicente. *Los Partidos Políticos en México*. 2aed, Edit, Altiplano, México, 1996, Pág. 10.

Tenemos entonces que los partidos políticos son un elemento nuevo y natural de las democracias contemporáneas, el origen de su organización y funciones es debido a un favorable clima de libertad política y económica a cierto grado de politización del cuerpo electoral, a adecuadas estructuras de educación cívica, así como una gran libertad electoral que el Estado de derecho tiene el ineludible obligación de promover y garantizar.

Los partidos políticos, tal como los conocemos actualmente en México, son un producto nuevo, muy reciente de la evolución histórica del país y la tardanza de su aparición se debe fundamentalmente a nuestro atraso económico, la persistencia desesperante de un régimen colonial que han provocado el retraso histórico con que México inició el desarrollo de su régimen moderno y con la inevitable tardanza en la evolución de otros ordenes de su vida, lo que impidió por mucho tiempo el agrupamiento permanente de los ciudadanos en esa especial asociación que rige un conjunto de normas, un programa, un objetivo concreto y ciertas formas de organización interna, que conocemos con el nombre de partido político.

Es decir, entendemos que los partidos políticos sólo pueden surgir cuando existe un determinado grado de desarrollo económico, cuando la ciencia, las comunicaciones, la cultura, prensa y otros factores del proceso humano, han alcanzado un nivel superior que permita la divulgación de las ideas, su discusión e interrelación y la difusión de propaganda por distintos y eficientes medios. Por lo que en países de origen colonial y de relaciones de sometimiento como el nuestro, con una economía esencialmente agro-minera, sin producción industrial manufacturera, con grandes masas de analfabetas, con una fuerte tradición de caudillismo y sin costumbres de intervención organizada del pueblo en las instituciones públicas, era difícil, por no decir imposible, que aparecieran los partidos políticos.

### **2.2.1. México en la Independencia**

Independientemente de lo ya explicado debemos recordar que con la conquista del Imperio Azteca se estableció el virreinato de la Nueva España por parte de los conquistadores y en particular por el rey de España, mismo que duró 300 años y el mismo virrey era nombrado por el propio monarca de España. Los cargos públicos de la Nueva España sólo eran ocupados por

los españoles peninsulares, no se podía pensar que un criollo o mestizo lo llegara a ocupar, lo anterior, no obstante que los criollos tenían la capacidad suficiente para ocupar cargos públicos dado que eran personas preparadas y de posición económica desahogada, eran propietarios de latifundios, de minas, oficiales del ejército, eclesiásticos, abogados, etc.

La situación económica del pueblo en general era pésima, ya que eran sometidos a la esclavitud total; a realizar trabajos forzados en las minas; en el campo no tenían derecho a ser propietarios de tierras del lugar donde vivían con su familia; en lo religioso, les impusieron la religión católica, los que practicaban otra religión a escondidas y eran descubiertos, eran llevados ante la santa inquisición donde eran juzgados y sentenciados a muerte por hechiceros, en otras palabras, no había libertad de culto. Así fue la vida de los mestizos de los mulatos y de otras castas por tres siglos.

Ante tal situación no quedaba otra alternativa y la independencia era la solución, misma que fue encabezada por los criollos, quienes como se ha señalado no podían ocupar los puestos más altos de gobierno en el virreinato. La independencia cambiaría la situación de aquel entonces y para ese propósito utilizaron a los mestizos mulatos, negros y demás castas oprimidas por los españoles. En esta época de la historia de México los criollos ya tenían ideas políticas, el ejemplo a seguir era el modelo de las 13 colonias, ya que no querían ser ignorados por parte de la corona española.

Así, Miguel Hidalgo y Costilla, el 16 de Septiembre de 1810 inició la guerra de independencia, con la promesa de abolir la esclavitud, de repartir las tierras, de quitar los impuestos, lo que se tradujo en que un gran número de personas simpatizaran con el movimiento. Propiamente instituciones de carácter político como los conocemos en la actualidad en esa época no existían, sin embargo, se encuentra el antecedente de los partidos políticos como la masonería.

Posteriormente, durante la guerra de independencia se fueron acentuando las diferencias de la masonería, dividiéndose en dos grandes fuerzas políticas, el Escocés y el Yorkino.

En 1813 nace el partido escocés y entre sus integrantes se encontraban un gran número de españoles; el clero y algunos viejos militares. Estos simpatizaban con algunas ideas monárquicas y de las instituciones del virreinato.

El Yorkino, integrado por los insurgentes en oposición al grupo escocés, siendo encabezado por Vicente Guerrero. De ideas liberales, estaban a favor de la república federal, de la separación de la iglesia y del Estado.

Ambos grupos políticos tenían publicaciones para difundir y debatir sus ideas políticas y la visión de lo que debería ser el país como nación independiente, por parte de los Yorkinos denominada EL AGUILA y por otro parte el SOL perteneciente al grupo escocés.

Estos dos grupos políticos operaban en la clandestinidad, ya que no podían darse a conocer de manera abierta por las posibles represalias que se pudieran tomar en contra de sus integrantes por el hecho de conspirar en contra de la corona española.

Iturbide, general del ejército realista leal al rey, al ver que sus tropas iban perdiendo posiciones, decide entablar conversaciones con Vicente Guerrero y con esta estrategia el general da un giro de 180 grados, al proponerle que se unieran para lograr juntos la Independencia de la Nueva España. Posteriormente Iturbide, se entrevista con el virrey Juan de O'Donoju, en la ciudad de Córdoba Veracruz, con la finalidad de convencerlo de que lo mejor para el, era reconocer la independencia, dicho lo cual este último aceptó la independencia de la colonia a cambio de obtener un puesto en el nuevo gobierno, por lo que se firmó formalmente el tratado de Córdoba el 16 de septiembre de 1821.

### **2.2.2. Tendencias y corrientes en el México Independiente**

Las masas populares aun sin organizaciones políticas sabían como sublevarse y luego de tres siglos de dominación colonial, la insurrección popular de 1810 sacudió profundamente a México.

Al intensificarse la inquietud entre las élites dirigentes como consecuencia de los acontecimientos que se desarrollaban en España, los escoceses buscaron entonces organizarse, ya que eran mayoritarios entre élites dirigentes y las autoridades virreinales comenzaron a inclinarse ante su fuerza.

La independencia de México fue de hecho el resultado de una alianza entre las masas campesinas que luchaban en el sur y los dirigentes de la oligarquía terrateniente que se encontraban al frente del “partido escocés”.

Los años de la lucha por la independencia afectaron sin duda a las estructuras del país y una de sus consecuencias fue que se acentuaron las diferencias existentes entre las clases poseedoras y el resto de la población, engendrando por otra parte una nueva doble escisión: entre el Estado y la Iglesia, y entre el centro y las provincias. Esta triple fractura que se acentuó rápidamente iba a ser el origen de las dos grandes tendencias políticas o “partidos” que iban a cortar en dos al México del siglo XIX.

Desde los años del efímero Imperio Iturbidista (1822-1823) las élites dirigentes se afrontaban con vehemencia. Oficiales del ejército, profesionistas y clérigos, comerciantes y terratenientes, se dividieron en dos tendencias políticas: “monárquistas” y “republicanos”. El partido republicano agrupaba de su lado al clero bajo y medio, a los profesionistas y a una facción del ejército.

“La República remplazó al Imperio, pero las instituciones continuaban siendo la de la Colonia española. Las dos tendencias antagonistas que estaban organizándose, discutieron entonces esa primera Constitución (1823-1824), la cual adoptó un gobierno republicano, representativo, popular y federal, aunque aceptando un Ejecutivo subordinado al Congreso General. Esto fue debido a la influencia de las ideas europeas y norteamericanas sobre el pensamiento político mexicano de principios del siglo XIX, pues si en América el Sur fueron las tesis político mexicano de principios del siglo XIX, pues si en América del Sur fueron las tesis políticas inglesas y alemanas las que tuvieron

una influencia decisiva, en México las élites intelectuales acudieron a las de los filósofos franceses del siglo XVIII y a las de los constitucionalistas norteamericanos.”<sup>24</sup>

Por un lado la tendencia que se reconocía como “Partido de los cambios” o “Partido del progreso” que exigía la ocupación de los bienes del clero, y por el otro el “Partido del orden” llamado por sus adversarios partido “del inmovilismo”. Los primeros hablaban de “libertad” y de “progreso” y los segundos de “orden público” y de “religión” pero sus vagos llamamientos eran confundidos de muy diversas formas porque los problemas del país seguían siendo secundarios con relación a las ambiciones de los hombres. El “partido del progreso” se apoyaba esencialmente en las fuerzas locales y sus adversarios en el clero y en el ejército. La Primera República Federal (1824-1835) estuvo así caracterizada por la gran inestabilidad de los gobiernos.

Sin embargo, en el año 1826 un hecho nuevo se produjo en la vida de México: la organización de la tendencia “progresista” en el seno de las logias del rito yorkino. El nacimiento del “partido yorkino” tuvo por consecuencia la reorganización del “partido escocés” y los dos partidos lograron rápidamente dividir a las élites del país por lo que, algunos meses más tarde tanto los funcionarios como los oficiales comenzaron a actuar en función de su pertenencia a uno de los dos partidos. Los masones del rito escocés, de tendencia monarquista y defensores de las instituciones de la Colonia española, y los adeptos del rito yorkino, partidarios de la República Federal, de la separación entre Iglesia y Estado y de la progresiva eliminación de la influencia española, sostuvieron desde ese momento posturas irreconciliables.

A finales de la década de los años veinte 1820-1830, las logias sufrieron una vertiginosa declinación y perdieron su importancia como centro de la idea política. El fin del partido escocés fue marcado sin duda por la derrota militar que sus partidarios sufrieron en Tulancingo y el motín de la Acordada, aunque le diese el control del gobierno, marcó probablemente el fin del partido yorkino. Los partidarios del partido del orden tomaron la

---

<sup>24</sup> Garrido, Luis Javier, *El Partido de la Revolución Institucionalizada. La formación del nuevo Estado de México (1928-1945)* 5ª edición, Siglo Veintiuno Editores S.A. de C.V, México, 1989, Pág. 21.

iniciativa y anunciaron entonces su intención de luchar contra los anarquistas y contra la “canalla”. Desacreditados por los acontecimientos de la Acordada, los partidarios del progreso no pudieron reorganizarse más que muy lentamente y conservaron así el hábito de reunirse en las logias, práctica que los partidarios del orden abandonaron.

### **2.2.3. Centralismo y Federalismo**

“Las dos tendencias políticas que se configuraron en el curso de los primeros años del México independiente continuaron afrontándose cada vez con mayor vehemencia y, en los meses que siguieron a la proclamación de la Primera República Federal, comenzaron a identificarse como “centralistas” y “federalistas”. Durante las primeras décadas del siglo XIX, el federalismo simbolizaba los cambios sociales, la separación entre la Iglesia y el Estado y el respeto a los gobiernos del período colonial, a la intolerancia religiosa e ideológica, al mantenimiento de las estructuras económicas existentes y a la continuación de un poder central fuerte.

La población se encontraba confundida “las tesis de estos fueron por lo general mal comprendidas por las masas populares”.<sup>25</sup> No se sabía cual era el rumbo del país, el futuro del país era francamente incierto la incertidumbre de ver que el país no tenía ni pies ni cabeza, ante tal circunstancia eran presas fáciles de estas dos corrientes políticas, utilizándolas como bases de su ejercicio para alcanzar sus objetivos.

En el trayecto del cuarto de siglo, el partido centralista y el partido federalista se enfrentaron entre sí implacablemente. Todos los miembros el ejército y del clero, los intelectuales y las facciones políticas existentes se proclamaron de una de esas dos tendencias, no obstante lo cual, ni centralistas ni federalistas llegaron a constituir tendencias políticas organizadas como las que comenzaban a manifestarse en esta época en los países europeos y en los Estados Unidos.

---

<sup>25</sup> Garrido Luis Javier. *El Partido de la Revolución Institucionalizada la Formación del Nuevo Estado 1928-1945*, 4 a, ed, Edit, Siglo XXI, 4 a, ed, México, 1995. Pág. 21.

“La palabra “partido” empezaba a ser utilizada en América Latina con una simplificación de vocabulario que reflejaba una voluntad de reproducir modelos europeos y, tras las etiquetas de “centralistas” y de “federalistas”, más que una organización de “partidos” que siguieran los modelos anglosajón o francés”.<sup>26</sup>

Ni el partido federalista ni el centralista tenían una organización sólida ni un programa bien definido. Las masas campesinas que habían participado en la revolución de independencia continuaban siguiendo a sus dirigentes y la participación que tenían en las continuas luchas no les permitía una mayor politización. En los meses en que un nuevo congreso Constituyente promulgó una Constitución centralista (1836) se desarrollaba un gran descontento interno acentuado por la guerra de Texas. Durante la Primera República Centralista (1835-1841), marcada por la independencia de Texas (1836) y por la guerra “de los pasteles contra Francia (1838-1839), se ahondaron las divisiones.

Durante la segunda república centralista se redactó una nueva constitución que reafirmó los privilegios de la iglesia católica y del ejército y que creó nuevas restricciones en materia de participación política. Habiendo sido restablecida la Constitución de 1824, los dirigentes del partido centralista rechazaron en gran número colaborar en la lucha contra los invasores. En el curso del periodo de treinta años que va del inicio de la primera República Federal al fin de la dictadura santannista (1824-1855) las élites dirigentes de los dos partidos fueron incapaces de desarrollar un programa coherente o de realizar una política de reformas que instalase un nuevo orden social y económico.

#### **2.2.4. Conservadores y liberales**

A mediados del siglo XIX las dos tendencias que dividían a México desde un cuarto de siglo atrás cambiaron de denominación y comenzaron a identificarse como partido conservador y partido liberal.

---

<sup>26</sup> Idem. Pág. 23.

El partido conservador se proclamaba con una ideología tradicional, buscaba para legitimarse el apoyo de la Iglesia católica, contaba entre sus rangos a los miembros más prominentes de la oligarquía virreinal, en cambio el principio de la autoridad, la tradición y la sumisión al orden establecido y representaba la tendencia a un aparato estatal centralizado; el Partido liberal, por el contrario, se definía por un rechazo de la tutela y del apoyo eclesiástico y en consecuencia por una especie de anticlericalismo de raíz hispánica, estaba compuesto por miembros de las antiguas clases poseedoras o de las nuevas capas sociales que se oponían a las estructuras económicas existentes, tenía por modelo al sistema político norteamericano y sostenía firmemente el federalismo.

Diversas reformas constitucionales buscaron entonces fortalecer el poder presidencial y en el curso de los meses en que los liberales gobernaron a México se fue manifestando una clara tendencia a la centralización, pues a fin de poder imponer las reformas el gobierno debía enfrentarse a los múltiples caciques que habían sido los aliados del partido conservador.

El gobierno se apoyaba en su legitimidad, pero carecía de un apoyo organizado, ya que los liberales agrupados en clubes, periódicos o asociaciones continuaban siendo un movimiento carente de estructura que tenía su principal centro de reunión en las logias. Ante esta ausencia de organizaciones políticas, el recurso a las armas fue de nuevo la vía preferida y luego de la muerte de Juárez, Porfirio Díaz, el más notable de los generales republicanos, reclamando la “no reelección” derrocó al gobierno de Lerdo de Tejada (1876).

#### **2.2.5. Los partidos en la época de la dictadura.**

El aparato estatal no había existido más que formalmente en México a la llegada a la presidencia del general oaxaqueño Porfirio Díaz, ya que los diversos gobiernos que se habían sucedido en el último medio siglo reclamándose tanto del partido liberal como del partido conservador habían carecido de un control real sobre los asuntos públicos y no habían podido aplicar programa alguno.

La primera preocupación de Díaz fue la de eliminar las profundas diferencias que existían en las élites dirigentes. Las élites intelectuales, eclesiásticas y de la naciente burguesía que en el pasado se habían reclamado del partido conservador comenzaron por su parte a actuar de manera bastante abierta. El general Díaz se dedicó entonces a renovar los cuadros del ejército, guardó una actitud de tolerancia frente a la Iglesia y nombró en los cargos públicos de importancia a varios de sus opositores.

El proyecto de Díaz conformaba en principio una aceptación verbal de las principales tesis liberales, gobernando de manera centralizada y dejando a un lado las reivindicaciones liberales más significativas hacía suyas las aspiraciones de los conservadores. Los logros de la reforma fueron progresivamente abandonados en el curso de los siguientes años, la iglesia católica pudo reconstituir su poderío económico, los grandes latifundios se fortalecieron y la libertad de expresión fue amordazada.

El antiguo héroe republicano partidario de la “no reelección” se convirtió en Don Porfirio, como el dirigente de mano de hierro que centralizó cada vez más el poder político. En el curso de los dos últimos decenios del siglo XIX, se hicieron varias tentativas para reorganizar el partido liberal como organización electoral permanente, pero fracasaron en virtud de la falta de apoyo de parte de las autoridades. Sin embargo, en vista de las elecciones de 1892, Díaz aceptó la constitución de un nuevo partido: la Unión Liberal, que se encargó de presentar su candidatura a la Presidencia. Este partido, que fue comúnmente llamado partido científico, se convirtió rápidamente en la fuerza política más importante de esos años. Luego del triunfo de don Porfirio en las elecciones de 1892, las cuales fueron una verdadera farsa, el poder del partido científico se volvió inmenso. Los científicos controlaron rápidamente la casi totalidad de las finanzas y de la enseñanza, así como importantes inversiones en la agricultura y en la industria.

La existencia del partido científico permitía a Díaz limitar las ambiciones de varios grupos y en particular de los militares, pero en ocasión de las elecciones presidenciales de 1896, con el fin tanto de situarse por encima de los grupos, como de limitar el poder de los científicos, Díaz decidió que un Círculo Nacional Porfirista se encargase de su campaña. La

unanimidad manifiesta en cada reelección de Don Porfirio no reflejaba sin embargo las divisiones existentes en el seno de la burocracia política. Al iniciarse el siglo XX, cuando Díaz concluía su quinto mandato a la edad de 70 años, diversos grupos creían que se retiraría del poder.

Los científicos tenían como candidato a Limantour y los militares a Bernardo Reyes, pero Díaz, luego de haber dudado largo tiempo, se postuló por sexta ocasión y decidió eliminar a los dos, al primero tolerando una campaña en la que sus enemigos denunciaba su origen francés, la cual condujo a una interpretación de la Constitución contraria a los intereses de su secretario de hacienda y al segundo ejerciendo todo tipo de presiones contra él y se postuló por sexta ocasión. Los miembros del Círculo Nacional Porfirista “Eran idolatras o esclavos de la necesidad del momento no se preocupaban por el futuro nacional; se llamaban así mismos porfiristas.”<sup>27</sup>

#### **2.2.6. La Revolución sin partidos (1910-1917)**

La revolución mexicana fue una de las guerras civiles más cruentas del siglo XX, las características esenciales de movimiento democrático, agrario, popular, antifeudal y antiimperialista, que le son asignadas hoy día con el fin de situarla, derivan de su pluralidad. La revolución no fue en realidad más que una sucesión de revueltas populares, la primera contra el régimen de Porfirio Díaz y la oligarquía que gobernaba al país desde hacía más de 30 años.

Las condiciones sociales y económicas se agravaron dos años antes de la sucesión presidencial de 1910, en particular luego de las declaraciones de Díaz a Creelman. El gran malestar existente en el país, que escapaba tanto a los científicos como al viejo dictador, se acentuó notablemente en virtud de la crisis económica internacional, cuyas consecuencias se manifestaron en México a principios de 1908. La reelección del dictador para otro sexenio podía constituir efectivamente un riesgo para el sistema en caso de incapacidad o de súbito deceso.

---

<sup>27</sup> Vera Español, Jorge. *La Revolución Mexicana Orígenes y Resultado.*, 2a ed, México, 1970, Pág.86.

Por un lado, un grupo de militares encabezados por el general Bernardo Reyes, cuya popularidad iba en ascenso cuando el Partido Nacionalista Democrático se oponía a los científicos, y por otro un grupo de intelectuales vinculados al régimen constituyeron con apoyo de varios funcionarios el Partido Democrático, opuesto también a los científicos, pero que escapó poco a poco de la influencia de las autoridades.

Otros partidos que pedían una renovación sin por ello impugnar abiertamente al régimen, comenzaron también a organizarse. Entre esos opositores se distinguía Francisco I. Madero, un terrateniente del norte. Cuando publicó la sucesión presidencial de 1910 (1908), Madero estaba convencido de que Díaz no dejaría el poder a menos de ser forzado a ello por una revolución y reclamó solamente la elección democrática de un vicepresidente y la aplicación de un programa mínimo de reformas. El partido nacional antireeleccionista (PNAR-1909), el cual formó coalición con el partido nacionalista democrático designó a Madero y a Francisco Vázquez Gómez como candidatos a la presidencia y a la vicepresidencia de la república. Con un programa de reivindicaciones democráticas y obreras y el lema de “Sufragio efectivo. No reelección”, Madero emprendió una vasta campaña electoral en el curso de la cual recibió el apoyo de amplios sectores de la población y un gran número de partidos locales que estaban organizándose, sostuvieron entonces al que fue el único candidato de la oposición a la presidencia de la república.

Otras organizaciones de oposición de carácter obrero se constituyeron durante esos meses pero ninguna logró alcanzar un prestigio nacional. El PLM de Flores Magón continuaba siendo la formación mejor organizada y sus actividades clandestinas lograron implantarla sólidamente en diversas zonas del país.

Las fuerzas revolucionarias habían triunfado pero carecían de un partido revolucionario que dirigiera la transformación del país. Al caer la dictadura de Díaz, los apartados de Estado porfirianos permanecieron en su sitio. La revolución maderista triunfaba sin que el ejército federal hubiese sido militarmente vencido y desmantelado. El gobierno provisional de León de la Barra, compuesto esencialmente de ex porfiristas trató de desarmar a las fuerzas revolucionarias pero tuvo que hacer frente a la resistencia de los ejércitos del norte y a la firme

oposición de los campesinos sureños comandados por Emiliano Zapata. La ausencia de un partido revolucionario puso entonces en evidencia las diferencias existentes entre los dirigentes de la revolución. Poco después, los maderistas constituyeron el partido constitucional progresista, que designara a Madero y a Pino Suárez como candidatos a la presidencia y a la vicepresidencia de la república, en tanto que un grupo de antiguos porfiristas constituyeron a su vez el partido católico que presentó la fórmula Madero- León de la Barra.

### **2.2.7. Los primeros partidos políticos pos-revolucionarios**

El modelo democrático europeo-occidental que establecía la Constitución de 1917 no favorecía de ninguna manera las ambiciones de los jefes revolucionarios victoriosos, y en los primeros meses de gobierno constitucional éstos iniciaron una disputa por el control del incipiente aparato estatal.

La primera ley electoral pos-revolucionaria del 6 de febrero de 1917 estableció solamente dos requisitos para formar un partido político: no llevar un título religioso ni estar formando exclusivamente en provecho de una raza o de una religión y gracias a ellos se fueron constituyendo varias formaciones importantes.

El más importante de los partidos que se manifestaron en el curso de 1917 fue el Partido Liberal Constitucionalista (PLC), fundado a finales del año anterior por varios jefes militares encabezados por Benjamín Kill, Álvaro Obregón y Pablo González, los que se consideraban independientes del gobierno. Con un programa de reivindicaciones dirigido en particular a las capas medias de la población, las que reclamaban una mayor participación en la política, el Partido Liberal Constitucionalista (PLC) se decía inspirado por los principios tanto de la revolución maderista como de la constitucionalista “sufragio efectivo, no reelección”, independencia de los poderes, reforma agraria, autonomía municipal y gracias a sus ambiciosos dirigente rápidamente se implantó a nivel nacional llegando a tener comités estatales, distritales y municipales. Aunque se trataba de un organismo vinculado abiertamente a la personalidad del general Obregón, en el curso de esos meses los líderes peleceanos aceptaron apoyar a Carranza en vista de las elecciones y desplegaron una gran actividad.

El segundo partido de importancia nacional que se organizó a lo largo de estos meses fue el Partido Nacional Cooperatista (PNC). Creado por grupos de las capas medias de la población, y en particular por estudiantes y profesionistas encabezados por Jorge Prieto Laurens, quien contaba con el apoyo de Manuel Aguirre Berlanga (Secretario de Gobernación) el Partido Nacional Cooperatista (PNC) se convirtió también rápidamente en una fuerza política de importancia (18 de agosto de 1917) ya que implantó un programa fundado en el cooperativismo y que propugnaba por el establecimiento de servicios públicos, la creación de obras de riego, un plan importante de comunicaciones, la autonomía de las universidades y la democratización de la enseñanza, razón por la cual el Partido logró rápidamente una cierta aceptación en los medios urbanos y con el lema “democracia económica cooperativa” logró que se eligieran hacer elegir a un buen número de sus candidatos a cargos públicos importantes.

“El presidente Carranza, manifestaba una voluntad de orientar la vida política del país por la vía electoral y se decidió entonces a propiciar diversas reformas electorales. La ley para la elección de los poderes federales que promulgó el 2 de julio de 1918 fue sin lugar a dudas la primera ley electoral de importancia que hubo en el país. Esta ley que debía estar vigente durante tres décadas contenía sin embargo toda una serie de disposiciones que fortalecían el control gubernamental sobre el proceso electoral. Por una parte, aumentaba el número de requisitos que debía llenar un partido para poder participar en la vida electoral, pues éste debía haber sido constituido por un mínimo de cien miembros, tener una dirección, un programa y un órgano de difusión, no llevar título religioso ni estar formado exclusivamente para beneficio de una raza o de una religión y cumplir todas las disposiciones administrativas.”<sup>28</sup>

De acuerdo con la nueva ley se celebraron poco después elecciones legislativas y según los resultados oficiales el Partido Liberal Constitucionalista (PLC) se consolidó como la formación política dominante en el país. El Partido Liberal Constitucionalista (PLC) contaba en efecto con la diputación más numerosa en la XXVIII Legislatura y en el curso de los meses

---

<sup>28</sup> Ídem. Pág. 39.

siguientes sus miembros comenzaron a controlar los gobiernos municipales más importantes. Lo que distinguía más claramente al Partido Liberal Constitucionalista (PLC) del Partido Nacional Cooperatista (PNC) era de hecho la voluntad de ciertos dirigentes peleceanos de iniciar lo más rápidamente posible ciertas reformas sociales. Ante el viraje conservador del carrancismo, que resultaba inaceptable para buena parte de los dirigentes políticos, los líderes del Partido Liberal Constitucionalista (PLC), considerándose los herederos de la tradición liberal del siglo XIX, preconizaban un cierto número de cambios.

La primera excepción a esta tendencia fue la del Partido Comunista Mexicano (PCM), que nació algunos meses después del Congreso de la Internacional Comunista que tuvo lugar en Moscú. Varios dirigentes e intelectuales mexicanos, como Felipe Carrillo Puerto, José Allen y José C. Valádez, contando con el apoyo de dirigentes del movimiento comunista internacional fundaron en México una oficina comunista para América Latina y algunas semanas más tarde, de acuerdo con el grupo de Morones, convocaron a un Congreso Socialista, mismo que fundó el Partido Nacional Socialista.

La ruptura fue inevitable y el Partido Comunista Mexicano (PCM) que fue uno de los primeros partidos comunistas, que nació poco después como resultado de ella. Con el propósito de convertirse en el partido de la clase obrera, sus dirigentes comenzaron a constituir, desde 1920, organizaciones separadas de trabajadores y de campesinos en particular en el estado de Veracruz y en la capital de la Ciudad de México y poco después de su constitución el Partido Comunista Mexicano (PCM) tenía ya una cierta implantación nacional, de tal manera que cuando pidió su afiliación a la internacional comunista era la formación política nacional más combatida.

En respuesta a la constitución del Partido Comunista Mexicano (PCM) Morones y sus amigos crearon entonces el Partido Laboralista Mexicano (PLM), el cual no fue otra cosa que el órgano político de la CROM. Durante el II Congreso que tuvo lugar en Zacatecas, sus dirigentes habían considerado ya la posibilidad de crear un partido político, pero no fue sino hasta después de que la tendencia moronista fue puesta en minoría para los comunistas en el

seno del Partido Nacional Socialista (PNS), que Morones y sus amigos decidieron crear el Partido Laboralista Mexicano (PLM) el 15 de diciembre de 1919.

Al iniciarse en 1920 los principales partidos políticos nacionales, salvo PCM y el PLM, eran partidos de cuadros y habían sido creados con el apoyo oficial. Siguiendo este modelo, entre 1919 y 1920, varios partidos y clubes políticos locales municipales comenzaron a organizarse en las ciudades más importantes. En el curso de los 3 meses que siguieron a la constitución del Partido Laboralista Mexicano (PLM), un buen número de partidos locales y regionales se crearon por otra parte con la finalidad de incorporar a los líderes obreros al aparato estatal, siguiendo ampliamente el modelo del partido de Morones. Bajo la influencia directa del Partido Laboralista Mexicano (PLM), fueron así creados el Partido Socialista del Trabajo de Veracruz, el partido laborista de Jalisco, el de Colima, el Partido del Trabajo de San Luis Potosí, el PLM del Estado de México, entre otros.

Otros partidos regionales de carácter campesinos se constituyeron en la misma época, en particular el Partido Socialista Agrario de Campeche y el Partido Socialista de Michoacán, pero como los anteriores no fueron en general más que instrumentos de los líderes “revolucionarios. El partido socialista de Yucatán (PSY) constituyó en ese panorama la excepción más importante.

### **2.2.8 Partidos políticos en la actualidad**

En México desde las elecciones de 1952 se da por terminada la época del caudillismo, asentándose el principio mayoritario por medio de partidos institucionalizados. Se crearon otros organismos como el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM); Partido Popular Socialista (PPS); Partido Socialista de los Trabajadores (PST); Partido Comunista Mexicano (PCM); Partido Demócrata Mexicano (PDM); Partido Socialista Revolucionario (PSR); Partido Mexicano de los Trabajadores (PMT) y la Unidad Izquierdista Comunista (UIC), pero de sobra es sabido que durante décadas el sistema de partido mexicano se caracterizó por ser hegemónico. Por lo que la idea de un sistema de partidos que sea capaz de

plantear una pluralidad política y que al mismo tiempo lo haga dentro de marcos institucionales y legales establecidos, es realmente reciente.

Este sistema de partidos hegemónico, representado por el Partido Revolucionario Institucional fue acosado constantemente de divisiones internas. Aunado a lo anterior durante las décadas de los ochenta y noventa no se había podido ocultar el descenso en el ingreso de los grandes sectores de la población y en consecuencia, el deterioro de los niveles de vida, el descrédito de las elecciones, el cuestionamiento de la justicia y la acción del régimen por sostenerse.

Si bien la era del partido hegemónico en nuestro país ha variado por un sistema de partidos mayoritario y una creciente competencia opositora, esto no implica que la permanencia de un partido en el poder sea antidemocrático, pero sin embargo si lo es, que ese partido haya utilizado los recursos del estado para cerrar el paso a los demás partidos políticos.

En México, existían hasta el 2 de julio del año 2000, once partidos políticos registrados, pero las cifras del proceso electoral de esta fecha nos mostraron que la mayoría de ellos no cuentan con una verdadera y real fuerza a nivel federal, estatal y municipal. Por eso, en los resultados finales del cómputo de los procesos electorales federales pasados, tres de ellos no obtuvieron ni el 2% mínimo de la votación nacional, estos partidos son: “Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, Partido del Centro Democrático y Democracia Social y el Partido Político Nacional. Y otros como el Partido del Trabajo, Partido Verde Ecologista de México, Convergencia por la Democracia, Partido de la Sociedad Nacionalista y Partido Alianza Social, sobrevivieron gracias a las alianzas electorales que realizaron con partidos mas fuertes donde aseguraron por lo menos el porcentaje mínimo, quedando actualmente nueve partidos con registro”.<sup>29</sup>

La realidad actual en México está muy pareja, sobre todo en los tres partidos mas importantes en nuestro país, por ejemplo; el Partido Revolucionario Institucional se jugó su existencia y permanencia en el poder al perder con sus múltiples errores la Presidencia de la

---

<sup>29</sup> [www.ife.org-mx](http://www.ife.org-mx)

Republica, y a mi parecer el Partido Acción Nacional está por perderla superando en errores al Revolucionario Institucional, llevando ambos una política de negociación y chantaje que lo único que está dejando son beneficios para otros partidos.

La izquierda por su parte, parece que está encontrando su camino para los próximas elecciones federales con el representante más fuerte que es el Partido de la Revolución Democrática, teniendo una presencia creciente y aprovechando los errores y del divisionismo de los Partidos Revolucionario Institucional y Acción Nacional, creciendo no solamente en entidades federativas, sino destacando a nivel municipal. El Partido del Trabajo y el Verde Ecologista de México, luchan más por subsistir y seguir recibiendo financiamiento publico, que por consolidarse.

Por otra parte, los partidos minoritarios solo tendrán posibilidades de subsistir si a un mediano o largo plazo tienen la capacidad de organizar grupos emergentes de clases trabajadoras e integrarlas a su estructura y afiliarlas. Por lo que coincidimos con Javier Orozco Gómez, en su afirmación de que “la constitución y la ley electoral adopten un concepto nuevo de partido cuyas funciones atañen al encuadramiento de los ciudadanos, a su formación, a la animación del proceso electoral, a la formación del personal político y al aseguramiento de la sucesión institucional en el ejercicio de los cargos de representación”.<sup>30</sup> Es decir, al partido político se le debe de dar real importancia, no sólo como un instrumento electoral, sino como el medio que la ciudadanía necesita permanentemente para expresar su voluntad y para ejercer un control más sobre el poder.

Por desgracia en nuestro país aún existen partidos sin programas ideológicos y políticos con líderes oportunistas, ambiciosos y con una falta de apoyo social y que lo único que quieren es la oportunidad de estar en el poder para saquear al país y aprovecharse de los beneficios que uno mismo como ciudadano les da y así cumplir los propósitos de estas organizaciones políticas y quienes los rodean, teniendo el beneficio sólo unos cuantos, como ha venido sucediendo desde hace ya varias décadas. Por lo que es dudoso que podamos avanzar más en nuestra democracia, con ese tipo de organizaciones políticas.

---

<sup>30</sup> Orozco Gómez, Javier, *Estudios Electorales*, Edit, Porrúa, México, 1999, Pág. 77

## CAPÍTULO III

### EL RÉGIMEN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

#### 3.1 Constitucionalización de los partidos políticos.

Si en un principio los partidos políticos fueron prohibidos y más tarde apenas tolerados, ello obedeció a que el pensamiento individualista y liberal temía que el principio de disciplina partidista pudiera dar lugar a que la voluntad mayoritaria de los miembros de un partido y que pudiera ser sustituida por la voluntad de una minoría dirigente del partido.

Sin embargo, con el paso de los años el proceso de constitucionalización de los partidos políticos se vio alentado y vigorizado al amparo de las siguientes consideraciones: en primer término, el reconocimiento de que la persona no es un ser aislado, sino miembro de un grupo social y en cuanto tal tiene problemas y aspiraciones comunes cuya solución y realización requiere sumar esfuerzos, en segundo lugar, a la clasificación de que si bien la democracia supone posiciones divergentes, también requiere que éstas se reduzcan a través de los partidos políticos y sobre la base del sufragio universal, a proporciones administrables a efectos de organizar la vida política, económica, social y cultural del país.

En este estado de cosas y con estas ideas prevalecientes, durante las sesiones que llevó a cabo la Comisión Federal Electoral en 1977 con objeto de sentar las bases para la reforma política, se puso de manifiesto que el proceso de constitucionalización de los partidos políticos se encontraba en marcha en la mayoría de las democracias occidentales y a efecto de ilustrar este hecho, se formularon repetidas referencias a la Constitución italiana de 1974 que en su artículo 49 declara: “Todos los ciudadanos tienen el derecho a afiliarse libremente en partidos para colaborar, en forma democrática, en la determinación de la política nacional”. Asimismo, se citó a la Constitución francesa de 1958 en su artículo 4º: “Los partidos y grupos políticos concurren a la expresión del sufragio. Forman y ejercen su actividad libremente. Deben respetar los principios de la soberanía nacional y de la democracia”.<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup> Patiño Camarena, Javier, *Nuevo Derecho Electoral Mexicano*, Edit, Constitucionalista, México, 1999. Pág. 258.

En nuestro medio, la constitucionalización de los partidos políticos revela las siguientes etapas:

- a) Una promulgación de la Constitución de 1917, que reconoció en su artículo noveno el derecho de los ciudadanos para asociarse y tratar los asuntos políticos del país, sentándose así las bases que hicieron posible la creación y el desarrollo de los partidos políticos
- b) En el año de 1963 se reformaron los artículos 54 y 63 constitucionales y se precisaron las bases del régimen de diputados de partido, formulándose en ese entonces y por vez primera una referencia constitucional a los partidos políticos, sin determinarse su naturaleza y sin precisarse la función que desempeñaban, ni los fines que perseguían.

Como resultado de esas consideraciones y de otros planteamientos que se hicieron valer en los referidos foros de consulta, en 1977 se realizaron adiciones al artículo 41 constitucional, precisándose que 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 voluntad 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.

Las bases constitucionales a que se ha hecho referencia, han sido reglamentadas a partir de entonces por la LOPPE (Ley Orgánica de Partidos Políticos) de 1977, después por el CFE (Código Federal Electoral) de 1987 y en el presente por el COFIPE (Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales) de 1996 en sus artículos 22 y 23.

Ahora bien, del análisis de las disposiciones que contiene el código vigente se desprende que la acción de los partidos debe propiciar la participación democrática de los ciudadanos en los asuntos públicos; promover la formación ideológica de sus militantes; coordinar acciones políticas y electorales conforme a sus respectivas declaraciones de principios, programas de acción y estatutos; fomentar discusiones de interés común y

deliberaciones sobre objetivos nacionales y establecer vínculos permanentes entre la opinión ciudadana y los poderes públicos.

En la actualidad existe una amplia gama de partidos políticos que cubren todo el eje político, desde la extrema derecha hasta la extrema izquierda. Sin embargo, se debe reconocer que existe un porcentaje considerable de votantes independientes, que son los que definen regularmente al ganador en una elección, ahora bien, cabe señalar que entre las razones que tiene un candidato es el principio de disciplina partidista dando como resultado que la voluntad mayoritaria de los militantes de un partido, sea sustituida por la voluntad de una minoría dirigente.

De aquí, el propósito de hacer de la democracia una realidad cotidiana cada vez más plena y hacer afiliados simpatizantes que requieran fortalecer las practicas democráticas en todos los campos del quehacer humano, lo que supone, entre otras acciones, que todos los partidos políticos se comprometan a mejorar las prácticas democráticas en su ámbito interno.

### **3.2. Registro de partidos políticos**

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales viene a significarse como el resultado de un movimiento que se inició con la Ley Electoral del 19 de enero de 1912, expedida bajo la presidencia de Francisco I. Madero y con la ley electoral para la formación del Congreso Constituyente de 20 de septiembre de 1916, expedida por Venustiano Carranza, proceso que continuó con las leyes electorales del 6 de febrero de 1917; 2 de julio de 1918; 7 de enero de 1946; 4 de diciembre de 1951; 5 de enero de 1973; 28 de diciembre de 1977; 12 de febrero de 1987 y 15 de agosto 1990, experimentado varias reformas esta ley durante varios años, siendo la más reciente, la correspondiente a noviembre de 1996.

Cabe señalar que a través de estos cuerpos legales y de sus respectivas reformas se ha procurado precisar los requisitos y trámites que debe cubrir toda organización política para obtener su registro como partido político nacional.

Asimismo, en el artículo 22 del antes citado COFIPE en su versión vigente hasta 1996 se disponía que la organización o agrupación política que pretendiera participar en las elecciones federales debía obtener el registro correspondiente ante el Instituto Federal Electoral y que para obtención del registro existían dos procedimientos: Registro definitivo y Registro condicional.

Al respecto cabe señalar que a consecuencia de la reforma de 1996, se suprimió la modalidad del registro condicionado y tan sólo se regula el registro definitivo al que se le denominó registro a secas.

Asimismo, se precisa que la denominación “partido político nacional”, se reserva a las organizaciones políticas con registro definitivo y que cuentan con registros que tienen personalidad jurídica, gozan de los derechos, de prerrogativas y quedan sujetos a las obligaciones que establecen la Constitución y el COFIPE según el tipo de registro que hayan obtenido como en la actualidad el PRI, PAN, PRD, PT, CONVERGENCIA etc.

### **3.2.1 Registro definitivo.**

Con el propósito de que se pueda visualizar de manera clara la regulación jurídica del registro definitivo, a continuación se analizarán los requisitos exigidos por las leyes electorales de 1973, 1977, 1990, 1993 y 1996.

La Ley Federal Electoral de 1973 en sus artículos 26 y 27 establecía que para registrar a un partido político se debían acreditar los siguientes requisitos:

- I. Constar con un término de dos mil afiliados en cada una cuando menos, de las dos terceras partes de las entidades federativas y que el número de afiliados en todo el país no fuera inferior de sesenta y cinco mil.
- II. Que los dos mil afiliados en cada estado se encontraran distribuidos en cuando menos la mitad de los municipios de la entidad, con un mínimo de 25 personas por municipio.

- III. Haber celebrado cuando menos en las dos terceras partes de las entidades de la República, una asamblea en presencia de un juez, notario público o funcionario que certificara, entre otras cosas, que se cumplieran los requisitos anteriores
- IV. Haber celebrado una asamblea nacional constitutiva ante la presencia de un notario público

A efecto de apreciar los alcances de estas exigencias, conviene tener presente que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 115 constitucional, el municipio es la base de la división territorial y de la organización política estatal, correspondiéndole a cada una de las constituciones locales de las entidades federativas precisar cuales son los municipios que las integran. Como resultado de ello, cada entidad federativa tiene una diferente integración municipal y en tanto que unos estados cuentan con un crecido número de municipios como Oaxaca que cuenta con 570 municipios, Puebla con 217 y Veracruz con 207, otras entidades federativas, como Baja California Sur, cuentan con cinco municipios cada una de ellas.

Al respecto, resulta pertinente hacer notar que de conformidad con el Anuario de Estadísticas Estatales editado por el Instituto Nacional de Estadísticas, Geografía e Información, la división municipal de las entidades federativas en 1998 es de 2,413 municipios distribuidos de la Republica mexicana.

A continuación se muestra la división municipal de la republica mexicana de 1994 al año de 2002

Entidades	1994	1998-2002
Aguascalientes	9	11
Baja California	4	5
Baja California Sur	4	5
Campeche	8	9
Coahuila	38	38

Entidades	1994	1998-2002
-----------	------	-----------

Colima	10	10
Chiapas	111	112
Chihuahua	67	67
Durango	39	39
Guanajuato	46	46
Guerrero	75	76
Hidalgo	84	84
Jalisco	124	124
México	121	122
Michoacán	113	113
Morelos	33	33
Nayarit	20	20
Nuevo León	51	51
Oaxaca	570	570
Puebla	217	217
Querétaro	18	18
Quintana Roo	7	8
San Luis Potosí	56	58
Sinaloa	18	18
Sonora	70	70
Tabasco	17	17
Tamaulipas	43	43
Tlaxcala	44	60
Veracruz	207	207
Yucatán	106	106
Zacatecas	56	56
<b>TOTAL</b>	<b>2,386</b>	<b>2,413</b>

Con base en las consideraciones anteriores, se puede decir que en los términos de la Ley Federal Electoral de 1973 resultaba verdaderamente titánico que una organización política pudiera obtener su registro como partido político, ya que debía acreditar, en primer lugar, contar con dos mil afiliados en cada una, de cuando menos las dos terceras partes de las

entidades federativas, es decir 21, hecho lo cual debía acreditar que los afiliados que tuviera en cada entidad federativa se encontraran distribuidos en cuando menos la mitad de los municipios del estado con un mínimo de 25 afiliados por municipio, ello quería decir que si la agrupación política que pretendiera su registro contaba con afiliados en Oaxaca, que tiene 570 municipios, debía acreditar que contaba con afiliados en por lo menos 285 municipios, como refería la ley en la materia en ese entonces y además, que en cada uno de ellos contara con al menos 25 afiliados, todo lo cual se debía acreditar en sendas asambleas con la presencia de un juez o notario público que diera fe de la distribución estatal y municipal de los afiliados.

Con el objetivo de verificar el cumplimiento de los requisitos exigidos, tanto la LOPE de 1977 (artículos 22 al 27), como el CFE de 1987 (artículos 29 al 34) exigían que en cada una de las entidades federativas, todas las organizaciones políticas contaran con la presencia de un juez municipal de primera instancia o de distrito, notario público o funcionario acreditado por la Comisión Federal Electoral, quien daría fe de la formulación de certificación correspondiente a los distritos electorales uninominales con los que contara el partido político, así como los afiliados de la agrupación política en cuestión, llevando a cabo así la celebración de una Asamblea Nacional Constitutiva ante la presencia de cualquier de los funcionarios referidos, el cual debía certificar que la agrupación interesada había cumplido con los requisitos exigidos por la ley.

Los contornos de esta regulación se han venido proyectando a través del tiempo y como resultado de ello el artículo 24 del COFIPE dispone en el presente que para que una organización pueda ser registrada como partido político nacional, deberá cumplir los siguientes requisitos:

- a) Formular una declaración de principios rectores y en congruencia con ellos, su programa de acción y los estatutos que normen sus actividades; y
- b) Contar con 3,000 afiliados en por lo menos 10 entidades federativas o bien, tener 300 afiliados en por lo menos 100 distritos electorales uninominales; en ningún caso, el número total de sus afiliados en el país podrá ser inferior al 0.13% del

Padrón Electoral Federal que haya sido utilizado en la elección federal ordinaria inmediata anterior a la presentación de la solicitud de que se trate.

El Código vigente, al igual que el anterior, dispone en los artículos 30 y 31 que el Consejo General del Instituto (antes la CFE), al conocer la solicitud de la organización que pretenda su registro como partido político, integrará una Comisión para examinar los documentos a fin de verificar el cumplimiento de los requisitos y del procedimiento de constitución señalados por el Código y deberá formular un proyecto de dictamen de registro.

El Consejo con base en el proyecto de dictamen de la Comisión y dentro del plazo de 120 días contados a partir de la presentación de la solicitud de registro, resolverá lo conducente. Cuando proceda, expedirá el certificado correspondiente haciendo constar el registro y en caso de negativa fundamentará las causas que la motivan y lo comunicará a los interesados. La resolución deberá publicarse en el *Diario Oficial de la Federación* y podrá ser recurrida ante el Tribunal Electoral.

### **3.2.2. Registro condicionado**

Las reformas constitucionales de 1977 tuvieron como uno de sus principales propósitos “ensanchar las posibilidades de la representación política y captar el complicado mosaico ideológico nacional”, de aquí que la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1977 además de simplificar los requisitos exigidos para que una agrupación política pudiera obtener su registro definitivo como partido político, creó el llamado Registro condicionado mismo que se encontraba supeditado al resultado de las elecciones y para cuya obtención la organización política en cuestión tan solo debía acreditar los siguientes requisitos:

- a) Contar con declaración de principios, programas de acción y estatutos.
- b) Representaba una corriente de opinión y expresión de la ideología política de algunas de las fuerzas sociales que componen la colectividad nacional y para cuyo efecto servían como documentos probatorios las publicaciones periódicas, manifiestos, folletos y otros elementos de similar naturaleza; y

- c) Que hubiera realizado una actividad política permanente durante los cuatro años anteriores a su solicitud de registro, lo que podía acreditarse con documentación que evidenciara la celebración de reuniones, congresos, asambleas u otros eventos políticos, o bien mediante el acreditamiento de haber funcionado como asociación política nacional un año antes de la convocatoria correspondiente.

En los términos de la legislación vigente en 1990, el partido político con registro condicionado al resultado de las elecciones, obtenía el registro definitivo si alcanzaba por lo menos el 1.5% del total en alguna de las votaciones de la elección para la cual se le otorgó el registro condicionado y a través de la reforma de 1993 se precisó que dicho porcentaje se podría lograr en dos elecciones ordinarias consecutivas para diputados, senadores o presidente de los Estados Unidos Mexicanos y en caso de que en ninguna de ellas se alcanzara dicho porcentaje, el partido perdería su registro condicionado, así como todos los derechos y prerrogativas que tenían por tal motivo.

Toda vez que la LOPE y el COFOPE, en su versión vigente hasta antes de 1996 son los dos únicos ordenamientos legales que dentro de nuestro derecho positivo han regulado a esta modalidad registral, resulta conveniente realizar, brevemente un análisis comparativo entre las disposiciones que en materia de registro condicionado establecían uno y otro ordenamiento.

Dicho análisis comparativo permite apreciar que si bien ambos ordenamientos exigían los mismos requisitos, éstos se veían simplificados en el código electoral de 1993 ya que en tanto la LOPE exigía que la solicitud correspondiente la presentara una organización política, la cual debía acreditar haber realizado una actividad política permanente durante los cuatro años anteriores a su solicitud de registro, el COFIPE precisaba que la solicitud de registro condicionado podía ser presentada tanto por simples agrupaciones como por organizaciones y reducía a dos años el tiempo durante el cual debía acreditar haber realizado actividades políticas; por otra parte, si bien es cierto en la versión del COFIPE de 1990 no se exigía que las actividades políticas se realizaran en forma permanente como lo exigía la LOPE; a través de la reforma de 1993 se puntualizó que dichas actividades se deberían realizar no sólo en

forma permanente sino también en forma independiente de cualquiera otra organización o partido político.

### **3.2.3. Análisis de los requisitos que exigía el COFIPE hasta 1996 para obtener el registro condicionado**

En los términos de lo dispuesto por el artículo 33 del COFIPE vigente hasta 1993, el Instituto Federal Electoral podía convocar en el primer trimestre del año anterior a las elecciones federales ordinarias y así las organizaciones y agrupaciones políticas que pretendían participar en los procesos electorales y de esta forma encontrarse en condiciones de obtener el registro condicionado como partido político.

Cabe señalar que de los términos empleados por el legislador resulta evidente que la expedición de la convocatoria para registro condicionado tenía hasta ese entonces un carácter discrecional, es decir, quedaba a criterio del Instituto Federal Electoral y no de la convocatoria.

Al respecto, resulta pertinente hacer notar que es de explorado derecho que el uso de una facultad discrecional que la ley concede a una autoridad de ninguna manera implica que la pueda ejercer en forma arbitraria o caprichosa, sino de acuerdo con las particularidades y circunstancias del caso concreto y así la autoridad debe fundar y motivar el sentido de la decisión o determinación que adopte.

Ahora bien, a resultas del proceso de reformas de 1994 se modificó el artículo 33 del citado ordenamiento legal a efecto de precisar que la expedición de la convocatoria respectiva ya no sería una facultad discrecional, sino que necesariamente se tendría que emitir con apego a las bases contenidas en el referido artículo en su párrafo segundo.

Cabe señalar que en el párrafo segundo del citado artículo 2 se precisaba que para la expedición de la convocatoria el Consejo General tomaría en cuenta las condiciones

específicas en las que funcionaba el sistema de partidos políticos, así como su composición y representatividad socio política,

A través de la convocatoria referida se podían ampliar los requisitos que establecía la ley, pero en ningún caso se podían reducir, ya que se disponía que en ningún caso pudieran ser menores a los siguientes:

- a) “Contar con declaración de principios, programas de acción y estatutos en los términos de los artículos 25, 26 y 27 del código;
- b) Representar una corriente de opinión con base social, y
- c) Haber realizado permanentemente actividades políticas propias y en forma independiente de cualquier otra organización o partido político, por lo menos durante los dos años anteriores a la solicitud de registro”.<sup>32</sup>

Al respecto, cabe precisar que el Consejo General podía analizar los documentos en los que las agrupaciones apoyaran sus solicitudes de registro condicionado en el orden en que lo estimara más conveniente, ya que la ley no establecía una prelación en que se debían estudiar, si bien la secuencia que establecía la ley resultaba a todas luces la más lógica.

#### **3.2.4. Consideraciones en torno a la convocatoria que en relación al registro condicionado se expidió en 1990**

En los términos del artículo decimocuarto transitorio del COFIPE, para las elecciones federales de 1991, se facultó al Consejo General del IFE para convocar a organizaciones y agrupaciones políticas que desearan obtener el registro condicionado como partido político, para tal efecto se dispuso que se deberían ajustar los plazos señalados en los artículos 33 al 35 de manera que las resoluciones sobre las solicitudes que llegasen a presentarse se dictaran a más tardar seis meses antes de la elección.

---

<sup>32</sup> Patiño Camarena, Javier, *Nuevo Derecho Electoral Mexicano*, Edit, Constitucionalista, México, 1999, Pág. 313-325.

Con apego a esta disposición, el Consejo General del IFE publicó en el Diario Oficial de la Federación del 5 de noviembre de 1990 una convocatoria a las organizaciones y agrupaciones políticas que desearan obtener su registro condicionado como partido político para participar en las elecciones federales a realizarse en 1991.

En la convocatoria de referencia se señaló un plazo comprendido del 5 de noviembre al 15 de diciembre de 1990 para que las agrupaciones interesadas presentaran su solicitud ante el Instituto y se dispuso en cumplimiento de la ley, que la autoridad electoral debía resolver lo conducente, en cada caso, a más tardar el 17 de febrero de 1991.

En este estado de cosas y dentro del término fijado por la convocatoria, las siguientes agrupaciones políticas presentaron su solicitud, para obtener el registro condicionado.

1. Partido Revolucionario de los Trabajadores.
2. Partido Auténtico de Izquierda Socialista.
3. Partido Social Demócrata.
4. Partido Verde Ecologista de México.
5. Partido Obrero Agrario Mexicano.
6. Partido de la Revolución Socialista.
7. Partido Nacional de la Juventud Mexicana.
8. Partido del Trabajo.
9. Partido Revolucionario Mexicanista (Los Dorados).
10. Unidad Democrática.
11. Partido de los Trabajadores Zapatistas.
12. Partido Renovador.

A efecto de estudiar las solicitudes, el Consejo General creó una Comisión con representantes de todos los partidos que contaban con un registro así como con tres consejeros ciudadanos, misma que formuló un dictamen que se sometió a la consideración del Consejo General del IFE en la sesión que se llevó a cabo el 22 de enero de 1991 y en la cual se aprobó el registro condicionado tan sólo a dos de estas agrupaciones políticas, es decir, el Partido

Revolucionario de los Trabajadores (que había obtenido su registro condicionado en 1979 y que poco más tarde lo perdió y al Partido de Trabajo.

En cumplimiento de la ley, las resoluciones de referencia fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 31 de enero de 1991 y del análisis de las mismas se desprenden las siguientes consideraciones:

*a) Partido Revolucionario de los Trabajadores*

De manera resumida se puede decir que al Partido Revolucionario de los Trabajadores se le confirió el registro porque:

- Demostró contar con declaración de principios, programa de acción y Estatutos, y que dichos documentos reunían los requisitos que señalaba la ley.
- Porque del análisis de dichos documentos se desprende que representaba una corriente política particular diversa a la que representaban los partidos políticos nacionales, es decir, el campo del socialismo, la corriente del marxismo revolucionario.
- Por haber presentado dos publicaciones de la propia agrupación política, denominadas, Bandera Socialista y la Batalla, con las que acreditó que dicha organización había realizado actividades políticas desde hacia varios años, como eran campañas políticas, conferencias, mítines, plantones, asamblea, marchas, promoción y defensa del voto, etc.

*b) Partido del Trabajo*

Igualmente, de manera resumida se puede decir que al Partido del Trabajo se le confirió el registro porque:

- Demostró contar con declaración de principios, programas de acción y estatutos y que dichos documentos reunían los requisitos que señala la ley.
- Porque del análisis de dichos documentos se desprende que representaba una corriente política particular diversa a la que representaban los partidos políticos nacionales, ya

que se constituyó por un lado, a partir de la Organización de Izquierda Revolucionaria, así como a través de diversas agrupaciones que se habían integrado a dicha organización, como son los Comités de Defensa Popular

- Porque probó haber realizado actividades políticas en diversas entidades federativas que se relatan en varios documentos correspondientes

Como ya se señaló, a las restantes 10 agrupaciones que presentaron su solicitud, el Consejo General del IFE no les confirió el registro condicionado, lo anterior, debido a que consideró en unos casos, que los documentos básicos que se habían presentado no se ajustaban a la ley; en otros, por considerar que no acreditaron representar una corriente social de opinión distinta a las ya representadas por los partidos políticos nacionales y en algunos casos más, debido a que no probaron haber realizado actividades políticas en los dos últimos años.

### **3.3. Derechos y obligaciones de los partidos políticos**

En cuanto a los derechos, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece en su artículo 36 que los partidos políticos podrán:

- a) Participar, conforme a lo dispuesto en la Constitución y en este Código, en la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral;
- b) Gozar de las garantías que este Código les otorga para realizar libremente sus actividades;
- c) Disfrutar de las prerrogativas y recibir el *financiamiento público* en los términos del artículo 41 de la Constitución ... y de este Código, para garantizar que los partidos políticos promuevan la participación del pueblo en la vida democrática, contribuyan a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hagan posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postule, mediante el sufragio universal, libre secreto y directo;
- d) Postular candidatos en las elecciones federales en los términos de este Código;

- e) Participar en las elecciones estatales y municipales, conforme a lo dispuesto en la fracción I del párrafo segundo del artículo 41 de la Constitución;
- f) Nombrar representantes ante los órganos del Instituto Federal Electoral en los términos de la Constitución y de este Código.
- g) Ser propietarios, poseedores o administradores sólo de los bienes inmuebles que sean indispensables para el cumplimiento directo e inmediato de sus fines;
- h) Establecer relaciones con organizaciones o partidos políticos extranjeros, siempre y cuando se mantenga en todo momento su independencia absoluta, política y económica, así como el respeto estricto a la integridad y soberanía del Estado Mexicano y de sus órganos de gobierno; suscribir acuerdos de participación con las agrupaciones políticas nacionales; y
- i) Las demás que les otorgue este Código<sup>33</sup>.

En relación con las obligaciones, nuestra legislación electoral establece en su artículo 38, las siguientes:

- a) Conducir sus actividades dentro de los causes legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del estado democrático, respetando la libre participación política de los demás partidos políticos y los derechos de los ciudadanos;
- b) Abstenerse de recurrir a la violencia y a cualquier acto que tenga por objeto o resultado alterar el orden público, perturbar el goce de las garantías o impedir el funcionamiento regular de los órganos de gobierno;
- c) Mantener el mínimo de afiliados en las entidades federativas o distritos electorales, requeridos para sus constitución y registro;
- d) Ostentarse con la denominación, emblema y el color o colores que tengan registrados;
- e) Cumplir sus normas de afiliación y observar los procedimientos que señalen sus estados para la postulación de candidatos.
- f) Mantener en funcionamiento efectivo sus órganos estatutarios;
- g) Contar con domicilio social para sus órganos directivos;

---

<sup>33</sup> Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, Edit Porrúa, 9ª ed, México, 2005, págs 27, 28.

- h) Editar por lo menos una publicación mensual de divulgación y otra de carácter teórico, trimestral;
- i) Sostener por lo menos un centro de formación política.
- j) Publicar y difundir en las demarcaciones electorales en que participen, así como en los tiempos oficiales que les corresponden en las frecuencias de radio y en los canales de televisión, la plataforma electoral que el partido y sus candidatos sostendrán en la elección de que se trate. En ese caso, el tiempo que le dediquen a la plataforma no podrá ser menor del 50% del que les corresponda;
- k) Permitir la práctica de auditorias y verificaciones que ordene la comisión de consejeros a que se refiere el párrafo 6 del artículo 49 de este Código, así como entregar la documentación que la propia comisión les solicite respecto a sus ingresos y egresos;
- l) Comunicar al Instituto Federal Electoral cualquier modificación a su declaración de principios, programas de acción o estatutos, dentro de los diez días siguientes a la fecha en que se tome el acuerdo correspondiente por el partido. Las modificaciones no surtirán efectos hasta que el Consejo General del Instituto declare la procedencia constitucional y legal de las mismas. La resolución deberá dictarse en un plazo que no exceda de 30 días contados a partir de la presentación de la documentación correspondiente;
- m) Comunicar oportunamente al Instituto los cambios de su domicilio social o de los integrantes de sus órganos directivos;
- n) Actuar y conducirse sin ligas de dependencia o subordinación con partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras, organismos o entidades internacionales y ministros de culto de cualquier religión o secta;
- o) Utilizar las prerrogativas y aplicar el financiamiento público exclusivamente para el sostenimiento de sus actividades ordinarias, para sufragar los gastos de campaña, así como para realizar las actividades enumeradas en el inciso c) del párrafo primero del artículo 36 de este Código;
- p) Abstenerse de cualquier expresión que implique diatriba, calumnia, infamia, injuria, difamación o que denigre a los ciudadanos, las instituciones públicas o a otros partidos

políticos y sus candidatos, particularmente durante las campañas electorales y en la propaganda política que se utilice durante las misma;

- q) Abstenerse de utilizar símbolos religiosos así como expresiones, alusiones o fundamentaciones de carácter religioso en su propaganda;
- r) Abstenerse de hallar afiliaciones colectivas de ciudadanos;
- s) Garantizar la participación de las mujeres en la toma de decisiones en las oportunidades políticas; y
- t) Las demás que establezca este Código.<sup>34</sup>

Como vemos estos derechos y obligaciones son en conjunto, la participación que hacen todos y cada uno de los Partidos Políticos en el año electoral, como son la supervisión que se lleva a cabo durante el proselitismo así como el día de la votación, todo esto, para evitar se realice algún fraude electoral, así como para verificar que los comicios se lleven sin ninguna anomalía.

Como hemos visto son una gran cantidad de derechos, pero son mas las obligaciones que condicionan a un partido político y no obstante son las que menos cumplen los partidos durante un proceso electoral o de militancia.

Como hemos visto, si bien la formación de un partido depende de la libre voluntad de los ciudadanos, en México para su registro o reconocimiento legal se han establecido procedimientos especiales que se deben cumplir y requisitos que deben ser satisfechos por parte de las organizaciones interesadas. Tal reconocimiento otorga personalidad jurídica propia a los partidos, convirtiéndolos en sujetos que tienen derechos y obligaciones debidamente establecidas en nuestra ley electoral vigente.

### **3.4. Sistema electoral**

Los sistemas electorales constituyen un instrumento y un procedimiento para tomar decisiones en un grupo social. No se trata desde luego, del único procedimiento para llegar a una

---

<sup>34</sup> Idem, págs. 28, 29 y 30

determinación al interior de una organización colectiva, cualquiera que ésta sea; para ello existen otras circunstancias, tales como: el azar, la costumbre, el consenso, la unanimidad, la rotación o cualquier otra regla, principio o procedimiento para adoptar una decisión, siempre que sea aceptado por los miembros del grupo.

En este apartado se estudiarán los sistemas electorales como un procedimiento para la designación de personas para ocupar cargos públicos.

La elección tiene como característica esencial que son varias personas normalmente en igualdad de circunstancias, aunque alguna de ellas pudiera tener voto de calidad, las que toman la determinación en forma colegiada, son aquellas personas que no simpatizan con ningún partido al momento de la elección.

La elección en México, puede ser directa o indirecta, ya sea que los electores designen a la persona sin intermediarios o bien, que éstos intervengan en una o varias ocasiones sucesivamente hasta llegar a la elección definitiva; como pueden ser personal de determinado partido político a raíz de otorgar objetos que sean fundamentales para la decisión final del electorado, dependiendo del número de etapas intermedias que sean exigidas para llegar a la decisión final de nombramiento o designación.

La elección directa, a su vez puede ser en una, dos o más vueltas o sea elecciones repetidas, pudiendo mantenerse en todas ellas a todos los candidatos iniciales o eliminando a algunos de ellos en una o varias etapas. Obviamente, si se mantiene el mismo número de los candidatos originalmente participantes en la competencia, será difícil que haya cambios sustanciales en los resultados de las diferentes vueltas o elecciones repetidas. Por lo tanto, una modalidad usual es la de eliminar a los candidatos con menor votación y permitir el acceso a la segunda vuelta a los dos o tres con mayor número de votos.

Para Dieter Nohlem “los sistemas electorales determinan las reglas según las cuales los electores pueden expresar sus preferencias políticas y según las cuales es posible convertir

votos en escaños parlamentarios (en caso de elecciones parlamentarias) o en cargos de gobierno en caso de elecciones de presidente, gobernador, alcalde, etc..”<sup>35</sup>

El sistema electoral al igual que el derecho electoral, tiene una definición conceptual en dos sentidos:

- Un sentido amplio.- Que abarca las diferentes etapas del proceso electoral, esto es, el derecho al voto o sufragio, la administración electoral y la solución de controversias.
- Un sentido estricto.-Es un conjunto de reglas mediante las cuales los electores expresan sus diferencias políticas y sus votos se convierten en decisiones de designación de titulares de los órganos parlamentarios o ejecutivos, federales, estatales y municipales.

Las áreas consideradas por los sistemas electorales en este sentido estricto implica los siguientes elementos identificados por Nohlem:

1. “Distribución de las circunscripciones electorales
2. Candidaturas
3. Votación
4. Conversión de votos en escaño”.<sup>36</sup>

Estos mismos elementos del sistema electoral en sentido estricto son señalados por investigadores mexicanos de la materia como es el caso de Arturo Nuñez Jiménez.<sup>37</sup>

Para facilitar la comprensión de los sistemas electorales, se agrupa el estudio de sus elementos a partir del derecho de voto, la circunscripción electoral y los candidatos.

### **3.4.1. Derecho de voto**

El derecho de voto puede ser activo o pasivo, según se trate de la capacidad legal para elegir a sus representantes o para ser electo uno mismo.

---

<sup>35</sup> Dieter Nohlen. *Elecciones y Sistemas Electorales*, Nueva Sociedad, Venezuela, 1995. Pág. 31.

<sup>36</sup> Idem. Pág. 47

<sup>37</sup> Nuñez Jiménez, Arturo. *El Nuevo Sistema Electoral Mexicano*. Fondo de Cultura Económica. México: 1991. Pág. 35.

Las características actuales del derecho activo de voto en nuestro país son: universal, libre secreto, directo, único, individual o personal e intransferibles. Sin embargo, en nuestra propia historia nacional no siempre han sido estas las características del voto.

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

### **3.4.2 Circunscripción electoral y candidaturas**

Como se ha visto, el derecho de voto está vinculado esencialmente al nacimiento en algún lugar del territorio nacional y a la residencia en el lugar donde se ejerce este derecho, de ahí la importancia de delimitar el espacio geográfico o territorio en el cual se vota y al cual se representa.

La división política del territorio nacional, en principio, en entidades federativas, como lo son, los estados de la República y el Distrito Federal o Ciudad de México, los cuales constituyen la circunscripción electoral para la elección de 96 de los 128 senadores de la República, es decir, tanto los electos por el principio de mayoría relativa (4) como los electos por el principio de primera minoría (32). El territorio nacional es hasta ahora la circunscripción que corresponde a la elección del Presidente de la República y de los 32 senadores electos por el principio de representación proporcional.

El sistema mixto con dominante mayoritario para la elección de diputados federales consiste en que 300 diputados federales son electos por el principio de mayoría relativa 200

por el principio de representación proporcional. Esto implica una nueva división del territorio nacional para efecto de la elección de diputados.

En consecuencia, para la elección de los 300 diputados de mayoría relativa se define la extensión territorial en otros tantos distritos electorales uninominales. Por su parte, para la elección de los diputados de representación proporcional, el territorio nacional es dividido en cinco circunscripciones plurinominales cuya base de integración son las diferentes entidades federativas.

## **CAPÍTULO IV**

### **AUTORIDADES ELECTORALES**

En este capítulo se analizarán las autoridades electorales, porque éstas son las encargadas de vigilar los procesos electorales federales, estatales y municipales, cerciorándose de que estos procesos se lleven a cabo con legalidad, asimismo es importante el tema para la presente investigación, porque estas autoridades son las encargadas de regular a todos los partidos políticos que actualmente gozan de un registro para poder contender en las elecciones de algún cargo político, conllevando esto al tema principal de nuestra investigación.

Por lo anterior, debe destacarse que el ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones corresponde a las autoridades electorales, dentro de las cuales el Instituto Federal Electoral (IFE) es la autoridad suprema.

Así, para Ignacio Gómez Palacio, las autoridades electorales son de dos tipos, unas, de carácter permanente, durante la época de receso (de los procesos electorales federales), por lo general a cargo de personal del servicio profesional electoral, es decir, personal de carrera; y otras de carácter temporal, que unen sus esfuerzos y capacidades durante el periodo del proceso electoral, en el que se regulan y controlan actos previos a la jornada electoral, así como durante y después de ésta.

Las autoridades electorales temporales son parte del IFE las integran las mesas directivas de casillas que se abren y clausuran el mismo día de la elección; además, de dos tipos de consejos: Los Consejos Locales de los cuales existen uno por cada entidad federativa y uno por el Distrito Federal y los el Consejos Distritales, uno por cada Distrito Electoral, es decir, 300 en todo el país.

Las autoridades electorales permanentes también son parte del IFE y están integradas por los órganos centrales y dos tipos de juntas: La Juntas Locales Ejecutivas, una por cada entidad federativa y una por el Distrito Federal y Los Consejos Distritales, uno por cada Distrito Electoral, es decir, 300.

De todo esto, es obvio que la actividad de la autoridad electoral es intensa, pero aún así, requiere mayor número de personas y mayor control durante los procesos electorales, en especial, el día de la jornada electoral

#### **4.1. Instituto federal electoral**

Ahora bien, en lo que respecta al Instituto Federal Electoral, “fue creado acorde a las disposiciones contenidas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en el año de 1990 y publicado en el Diario Oficial el 15 de agosto del mismo año”,<sup>38</sup> concebido desde sus inicios como un organismo público autónomo, para lo cual se le dotó con personalidad jurídica, patrimonio propio y con autonomía respecto de la toma de decisiones.

“El Instituto Federal Electoral es un organismo público, autónomo, responsable de cumplir con la función estatal de organizar las elecciones federales, es decir, las relacionadas con la elección del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de los diputados y senadores que integran el Congreso de la Unión”.<sup>39</sup>

De conformidad con lo establecido por el artículo 70 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales el IFE es:

1. Un organismo público autónomo, de carácter permanente, independiente en sus decisiones y funcionamiento, con personalidad jurídica y patrimonio propios.
2. Que tiene un patrimonio que se integra con los bienes muebles e inmuebles que se destinen al cumplimiento de su objeto y las partidas que anualmente se señalen en el Presupuesto de Egresos de la Federación así como con los ingresos que reciba por cualquier concepto derivados de la aplicación de las disposiciones de este Código.
3. Un Instituto que se regirá para su organización, funcionamiento y control, por las disposiciones constitucionales relativas de este Código.

---

<sup>38</sup> Idem, pág 40.

<sup>39</sup> [www.ife.gob.mx](http://www.ife.gob.mx)

Entre los principales cambios e innovaciones en procesos de reforma que sufrió el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y en consecuencia el Instituto Federal destacan los siguientes:

- “La reforma de 1993, que facultó a los órganos del Instituto para la declaración de validez y la expedición de constancias para la elección de diputados y senadores, así como para establecer topes a los gastos de campaña de las elecciones.
- La reforma de 1994, que incrementó el peso e influencia de los consejeros ciudadanos en la composición y procesos de toma de decisiones de los órganos de dirección, confiriéndoles la mayoría de los votos y amplió las atribuciones de los órganos de dirección a nivel estatal y distrital.
- La reforma de 1996, que reforzó la autonomía e independencia del Instituto Federal Electoral al desligar por completo al Poder Ejecutivo de su integración y reservar el voto dentro de los órganos de dirección, exclusivamente a los consejeros ciudadanos”.<sup>40</sup>

El Instituto Federal Electoral, como se ha señalado, está dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, es independiente en sus decisiones y funcionamiento profesional en su desempeño. En su integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos.

Para el desempeño de sus actividades, el Instituto cuenta con un cuerpo de funcionarios integrados en un Servicio Profesional Electoral, es decir, que el personal del IFE debe de tener conocimiento del funcionamiento de los procesos electorales, por lo que se les proporcionan cursos de capacitación que este organismo les brinda periódicamente para lograr un servicio profesional de carrera. Cabe señalar que a diferencia de los organismos electorales anteriores que sólo funcionaban durante los procesos electorales, el Instituto Federal Electoral se constituye como una institución de carácter permanente.

---

<sup>40</sup> Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Evolución Histórica de las Instituciones de la Justicia Electoral en México*, México, 2002, Págs. 277, 296, 337.

El Instituto Federal Electoral tiene su sede central en el Distrito Federal y se organiza bajo un esquema desconcentrado que le permite ejercer sus funciones en todo el territorio nacional, conforme a la siguiente estructura, de conformidad con el artículo 71 del citado ordenamiento legal.

- 1.-Tiene 32 Delegaciones, una en cada entidad federativa; y
- 2.-Tiene 300 Subdelegaciones, una en cada distrito electoral uninominal.

De manera expresa y precisa, en el Libro Tercero, Título Primero de la ley de la materia, en su artículo 69, dispone que la organización y funcionamiento del Instituto Federal Electoral debe apuntar al cumplimiento de los siguientes fines:

1. Contribuir al desarrollo de la vida democrática.
2. Preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos.
3. Integrar el Registro Federal de Electores.
4. Asegurar a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones.
5. Garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión.
6. Velar por la autenticidad y efectividad del sufragio.
7. Llevar a cabo la promoción del voto y coadyuvar a la difusión de la cultura democrática.

El Instituto Federal Electoral como hemos visto tiene a su cargo en forma integral y directa todas las actividades relacionadas con la preparación, organización y conducción de los procesos electorales, así como aquellas que resultan consecuentes con los fines que la ley le fija. Entre sus actividades fundamentales se encuentran la capacitación y educación cívica, la geografía electoral, derechos y prerrogativas de los partidos y agrupaciones políticas, padrón y listas de electores, diseño, impresión y distribución de materiales electorales, preparación de la jornada electoral, cómputo de resultados, declaración de validez y otorgamiento de

constancias en la elección de diputados y senadores, regulación de la observación electoral así como de las encuestas y sondeos de opinión.

#### **4.1.1 Estructura orgánica**

En la conformación y funcionamiento del Instituto, se encuentran tres tipos de órganos:

- 1.- Directivos. Son aquellos que se integran en forma colegiada bajo la figura de Consejos.
- 2.-Técnico-ejecutivos. Son aquellos que se organizan predominantemente por miembros del Servicio Profesional Electoral, bajo la figura de Juntas Ejecutivas.
- 3.-Vigilancia. Son aquellos que se conforman con representación preponderante y proporcional de los partidos políticos, bajo la figura de Comisiones.

A continuación se hará referencia y se desglosará a cada uno de los órganos como son el Consejo General y la Junta General Ejecutiva para revelar las funciones que asumen éstos y quiénes son los responsables de velar por el estricto cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en la materia, así como de fijar los lineamientos y emitir las resoluciones en todos los ámbitos de competencia del Instituto Federal Electoral.

Ahora bien, el órgano superior de dirección del Instituto Federal Electoral es el Consejo General y como órganos desconcentrados de la misma naturaleza existen 32 Consejos Locales, es decir, uno en cada entidad federativa, así como y 300 Consejos Distritales, uno en cada distrito electoral uninominal. Dentro de este tipo de órgano se consideran también a las Mesas Directivas de Casilla, que son las instancias facultadas para recibir la votación y realizar el conteo inicial de los sufragios y las cuales se instalan y funcionan únicamente el día de la jornada electoral.

##### **4.1.1.1. Consejo general**

Como se ha comentado, y acorde a lo que dispone en el artículo 73 del citado ordenamiento legal, “el consejo es un órgano superior de dirección de todo el Instituto,

responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como, velar porque los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad, guíen todas las actividades del Instituto”,<sup>41</sup> principios que a continuación se explican para su mejor entendimiento:

1.-“Certeza.- Necesidad de que todas las acciones que desempeñe el Instituto Federal Electoral estén dotadas de veracidad, certidumbre y apego a los hechos, es decir, que los resultados de sus actividades sean completamente verificables, fidedignos y confiables.

2.-Legalidad.- Lo que implica que en todo momento y bajo cualquier circunstancia, en el ejercicio de las atribuciones y en el desempeño de las funciones que tiene encomendadas el Instituto Federal Electoral, se debe observar escrupulosamente el mandato constitucional que las delimita así como las disposiciones legales que las reglamentan.

3.-Independencia.- Relativo a las garantías y atributos de que disponen los órganos y autoridades que conforman la institución para que sus procesos de deliberación y toma de decisiones se den con absoluta libertad y respondan única y exclusivamente al imperio de la ley, afirmándose su total independencia respecto a cualquier poder establecido.

4.-Imparcialidad.- Lo que significa que en el desarrollo de sus actividades, todos los integrantes del Instituto Federal Electoral deben reconocer y velar permanentemente por el interés de la sociedad y por los valores fundamentales de la democracia, supeditando a éstos, de manera absoluta, cualquier interés personal o preferencia política que tengan.

5.-Objetividad.- La cual implica un quehacer institucional y personal fundado en el reconocimiento global, coherente y razonado de la realidad sobre la que se actúa y, consecuentemente, la obligación de percibir e interpretar los hechos por encima de visiones y opiniones parciales o unilaterales, máxime si éstas pueden alterar la expresión o consecuencia del quehacer institucional”.<sup>42</sup>

---

<sup>41</sup> Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), Edit, Porrúa , México, 2006

<sup>42</sup> Op. Cit, pág. 68

De acuerdo a Luis Ponce de León Armenta, en la integración del Consejo General concurren tanto miembros con derecho a voz y voto (cuyo número fijo es nueve), como miembros con voz pero sin voto (cuyo número actual es de 17).

Los nueve integrantes del Consejo General con derecho a voz y voto son el Consejero Presidente y ocho Consejeros Electorales

Todos ellos son elegidos por un periodo de siete años y por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, en orden a las propuestas formuladas por los grupos parlamentarios de la propia Cámara.

Los integrantes con voz pero sin voto son:

- Los Consejeros del Poder Legislativo, quienes son propuestos en la Cámaras de Diputados por los grupos parlamentarios con afiliación de partido en alguna de las cámaras y sólo habrá un consejero por cada grupo parlamentario.
- Los representantes de los partidos políticos nacionales.
- El Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, quien es nombrado por las dos terceras partes del Consejo General a propuesta del Consejero Presidente.

Asimismo, es importante señalar que dentro de las atribuciones del Consejo General podemos mencionar las siguientes de acuerdo al artículo 82 del COFIPE:

1. “Expedir los reglamentos interiores necesarios para el buen funcionamiento del Instituto;
2. Vigilar la oportuna integración y adecuado funcionamiento de los órganos del Instituto, y conocer, por conducto de su Presidente y de sus comisiones, las actividades de los mismos, así como de los informes, específicos que el Consejo General estime necesario solicitarles;
3. Designar al Secretario Ejecutivo por el voto de las dos terceras partes de sus miembros, conforme a la propuesta que presente su Presidente;

4. Designar en caso de ausencia del Secretario, de entre los integrantes de la Junta General Ejecutiva, a la persona que fungirá como Secretario de Consejo en la sesión;
5. Resolver sobre los convenios de fusión, frente y coalición que celebren los partidos políticos nacionales, así como sobre los acuerdos de participación que efectúen las agrupaciones políticas con los partidos políticos.
6. Designar a los Directores Ejecutivos del Instituto conforme a las propuestas que presente el Consejero Presidente.
7. Designar a los funcionarios que durante los procesos electorales actuarán como Presidentes de los Consejos Locales y Distritales y que en todo tiempo fungirán como Vocales Ejecutivos de las Juntas correspondientes.
8. Resolver sobre los convenios de fusión, frente y coalición que celebren los partidos políticos nacionales, así como sobre los acuerdos de participación que efectúen las agrupaciones políticas con los partidos políticos.
9. Resolver el otorgamiento del registro a los partidos políticos y a las agrupaciones políticas, así como la pérdida del mismo.
10. Determinar los topes de gastos máximos de campaña que pueden erogar los partidos políticos en las elecciones para Presidente, senadores y diputados.
11. Efectuar el cómputo total de las elecciones de senadores y diputados por el principio de representación proporcional, hacer la declaración de validez correspondiente, determinar la asignación de senadores y diputados para cada partido político y otorgarles las constancias correspondientes.
12. Aprobar anualmente el anteproyecto de presupuesto para el Instituto que le proponga el Presidente del Consejo y remitirlo, una vez aprobado, al titular del Ejecutivo Federal para su inclusión en el presupuesto de egresos de la Federación.
13. Fijar las políticas y los programas generales del Instituto a propuesta de la Junta General Ejecutiva”.<sup>43</sup>

Es importante mencionar que el Consejo General está encuentra facultado para integrar las comisiones que considere necesarias para el desempeño de sus atribuciones, las cuales invariablemente deben ser presididas por un Consejero Electoral.

---

<sup>43</sup> Opcit, Pág. 71.

Ignacio Gómez Palacio indica que el Consejo puede integrar las comisiones que considere necesarias, las cuales serán presididas por un Consejero Electoral, independientemente de las Comisiones Permanente, a saber: “1. Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas; 2. Prerrogativas, Partidos Políticos y Radiodifusión; 3. Organización Electoral; 4. Servicio Profesional Electoral; y 5. Capacitación Electoral y Educación Cívica”.<sup>44</sup>

#### **4.1.1.2 Consejos locales**

Son los órganos de dirección constituidos en cada una de las 32 entidades federativas y que, a diferencia del Consejo General, como ya se ha indicado, únicamente se instalan y sesionan durante los periodos electorales.

Por lo que, los Consejeros Locales funcionaran durante el proceso electoral federal y se integrarán con un consejero Presidente designado por el Consejo General, quien en todo tiempo, fungirá a la vez como Vocal Ejecutivo; seis consejeros electorales y representantes de los partidos políticos nacionales. “Los Vocales de la Organización Electoral, del Registro Federal de Electores y de Capacitación Electoral y Educación Cívica de la Junta Local concurrirán a sus sesiones con voz pero sin voto. Así entonces, el Vocal Secretario de la Junta, será Secretario del Consejo Local, quien tendrá voz pero no voto. Por lo que respecta a los Consejeros Electorales, éstos serán designados por mayoría absoluta por el Consejo Federal, Además por cada consejero electoral propietario habrá un suplente. Y por último, los representantes de los partidos políticos nacionales tendrán voz, pero no voto”.<sup>45</sup>

Los Consejos Locales tienen, entre otras, las siguientes atribuciones, mismas que le son otorgadas por la ley de la materia en su artículo 102 y que son los siguientes:

- I. “Designar, por mayoría absoluta, a los consejeros electorales que integren los Consejos Distritales.

---

<sup>44</sup> Gómez Palacio Ignacio, *Procesos Electorales*, Edit Oxford, México 2000, p 44.

<sup>45</sup> Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), Edit, Porrúa , México, 2006

- II. Acreditar a los ciudadanos mexicanos, o a la agrupación a la que pertenezcan, que hayan presentado su solicitud para participar como observadores durante el proceso electoral.
- III. Efectuar el cómputo total y la declaración de validez de la elección de senadores por el principio de mayoría relativa.
- IV. Efectuar el cómputo de la entidad federativa en la elección de senadores por el principio de representación proporcional.
- V. Supervisar las actividades que realicen las Juntas Locales durante el proceso electoral.
- VI. Nombrar las comisiones de consejeros que sean necesarias para vigilar y organizar el adecuado ejercicio de sus atribuciones”.<sup>46</sup>

#### **4.1.1.3. Consejos distritales**

Ahora bien, los Consejos Distritales son los órganos de dirección constituidos en cada uno de los 300 distritos uninominales en que se divide el territorio nacional para efectos electorales, los cuales son regulados por el artículo 108 del ordenamiento legal de la materia. “Dentro de su competencia se encuentra la responsabilidad de asegurar el puntual cumplimiento de las disposiciones legales en la materia y de los acuerdos y resoluciones de los órganos electorales superiores, así como de dictar las resoluciones y lineamientos que la ley les confiere. Al igual que los Consejos Locales, que exclusivamente funcionan en el transcurso del proceso federal electoral”.<sup>47</sup>

En cuanto a su integración, éstos se conforman de siete miembros con derecho a voz y voto, de los cuales hay un Consejero Presidente, designado por el Consejo General, quien fuera a la vez y en todo momento Vocal Ejecutivo de la respectiva Junta Distrital; “seis consejeros electorales designados por mayoría absoluta del Consejo Local, mismos que pueden ser reelectos; diez miembros con voz pero sin voto, quienes son los representantes de los partidos políticos nacionales, en la misma forma y términos en que se encuentren representados en los Consejos General y Locales, es decir, uno por cada partido o coalición

---

<sup>46</sup> Idem, Pág. 71.

<sup>47</sup> Gómez Palacio Ignacio, *Procesos Electorales*, Edit Oxford, México 2004, p 49.

que cuente con reconocimiento legal; los vocales de Organización Electoral del Registro Federal de Electores y de Capacitación Electoral y Educación Cívica de la Junta Distrital correspondiente y el Vocal Secretario de la Junta Distrital, quien funge como Secretario del Consejo”.<sup>48</sup>

Las principales atribuciones que tienen los Consejos Distritales acorde a lo dispuesto por el “artículo 116 son las siguientes:

- Realizar el segundo y último de los sorteos ordenados por la ley para integrar las mesas directivas de casilla y vigilar la debida instalación de las mismas.
- Acreditar a los ciudadanos mexicanos o la organización a la que pertenezcan, que hayan presentado su solicitud para participar como observadores durante el proceso electoral.
- Efectuar los cómputos distritales y la declaración de validez de las elecciones de los diputados por el principio de mayoría relativa y el cómputo distrital de la elección de diputados de representación proporcional.
- Realizar los cómputos distritales de la elección de senadores por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional.
- Realizar el cómputo distrital de la votación para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.
- Supervisar las actividades de las Juntas Distritales Ejecutivas durante el proceso electoral”.<sup>49</sup>

En suma, los Consejos Distritales tienen como propósito fundamental determinar el número y ubicación de las casillas, registrar fórmulas de candidatos a diputados por el principio de mayoría relativa y registrar los nombramientos de representantes de partidos políticos; así como acreditar a los observadores electorales.

---

<sup>48</sup> Idem, Pag. 51

<sup>49</sup> Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), edit, Porrúa, México, 2006.

#### 4.1.1.4 Mesas Directivas de Casillas

Son los órganos electorales formados por ciudadanos y facultados para recibir la votación y realizar el escrutinio y cómputo en cada una de las secciones electorales en que se dividen los 300 distritos uninominales. De acuerdo con la ley cada distrito se debe dividir en secciones electorales, cada una de las cuales debe comprender un mínimo de 50 y un máximo de 1500 electores. Por cada 750 electores o fracción de una sección electoral se debe instalar una casilla.

En relación a la autoridad electoral, las mesas directivas de casilla son responsables de respetar y hacer respetar la libre emisión y efectividad del sufragio, garantizar el secreto del voto y asegurar la autenticidad del escrutinio y cómputo.

“Cada mesa directiva de casilla “se integra por un presidente, un secretario y dos escrutadores, así como por tres suplentes generales”.<sup>50</sup> Es decir, siete ciudadanos por casilla, los cuales son seleccionados mediante un doble sorteo y reciben un curso de capacitación para el desempeño de tan crucial función.

Dentro de los atributos de los integrantes de las mesas directivas de casilla de acuerdo al artículo 121 del citado ordenamiento legal destacan los siguientes:

- “Instalar y clausurar la casilla.;
- Recibir la votación;
- Efectuar el escrutinio y cómputo de la votación;
- Permanecer en la casilla desde su instalación hasta su clausura”.<sup>51</sup>

Cabe reiterar que las mesas directivas de casillas son autoridades electorales formadas por ciudadanos con fuero durante la jornada electoral. Esto significa que no pueden ser apresados por ninguna autoridad, salvo en el caso de flagrante delito.

---

<sup>50</sup> Op Cit, Pag. 71

<sup>51</sup> Idem.

Los integrantes de las mesas de casilla deben reunir los requisitos de ser alfabetizados, ser ciudadanos mexicanos por nacimiento que no haya adquirido otra nacionalidad, así como ser residentes en la sección electoral que comprenda a la casilla, entre otros requisitos que se deben cumplir según la ley de la materia.

#### **4.1.1.5 Órganos Ejecutivos y Técnicos**

Son los órganos permanentes responsables de ejecutar todas las tareas técnicas y administrativas requeridas para la adecuada preparación, organización y desarrollo de los procesos electorales, y de dar cumplimiento a todos los acuerdos y resoluciones adoptados por los órganos de dirección. Estos órganos cuentan con personal profesional, permanente y remunerado.

Su órgano central de esta naturaleza es la Junta General Ejecutiva, que preside el Consejero Presidente del Instituto Federal Electoral y su estructura desconcentrada comprende 32 Juntas Locales Ejecutivas (una por entidad federativa), que representan propiamente las delegaciones estatales del Instituto; 300 Juntas Distritales Ejecutivas, que adoptan la forma de subdelegaciones en cada distrito electoral uninominal y pueden contar, incluso, con oficinas municipales en los lugares en que el Consejo General determine.

Todas las Juntas se integran con personal calificado y permanente que es seleccionado, capacitado y actualizado a través del Servicio Profesional Electoral, que por mandato legal se instauró dentro del Instituto Federal Electoral en el año de 1992.

##### *A) Junta General Ejecutiva*

Es el órgano ejecutivo y técnico de mayor jerarquía que se encarga tanto de instrumentar las políticas y programas generales del Instituto, como de dar cumplimiento a los acuerdos y resoluciones aprobados por el Consejo General.

Según lo dispuesto por el artículo 85 de la ley, la Junta General Ejecutiva está presidida por:

- I. “El Presidente del Consejo General, quien la preside;
- II. El Secretario Ejecutivo;
- III. Los Directores Ejecutivos;
- IV. Registro Federal de Electores;
- V. Prerrogativas y Partidos Políticos;
- VI. Organización Electoral;
- VII. Servicio Profesional Electoral;
- VIII. Capacitación Electoral y Educación Cívica;
- IX. Administración”.<sup>52</sup>

Al Secretario Ejecutivo del Instituto le corresponde coordinar la Junta General Ejecutiva, así como conducir la administración y supervisar el adecuado desarrollo de las actividades de los órganos ejecutivos y técnicos.

La Junta General Ejecutiva se debe reunir por lo menos una vez al mes y dentro de sus atribuciones según lo dispuesto por el artículo 86 más importantes las siguientes:

- I. “Proponer al Consejo General las políticas y programas generales del Instituto.
- II. Fijar los procedimientos administrativos.
- III. Supervisar el cumplimiento de los programas relativos al Registro Federal de Electores.
- IV. Supervisar el cumplimiento de las normas aplicables a los partidos políticos nacionales y a las agrupaciones políticas, así como las prerrogativas de ambos.
- V. Evaluar el desempeño del Servicio Profesional Electoral.
- VI. Supervisar el cumplimiento de los Programas de Capacitación Electoral y Educación Cívica.<sup>53</sup>

---

<sup>52</sup>Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), edit, Porrúa, México,2006

<sup>53</sup> Idem.

## *B) Juntas locales ejecutivas*

“Son los órganos permanentes de ejecución y soporte técnico de las actividades del Instituto en cada entidad federativa, de acuerdo al artículo 99 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.<sup>54</sup>

“Se integra por un total de cinco miembros que a saber son:

1. El Vocal Ejecutivo, quien la preside;
2. El Vocal Secretario;
3. El Vocal de Organización Electoral;
4. El Vocal del Registro Federal de Electores, y
5. El Vocal de Capacitación Electoral y Educación Cívica”.<sup>55</sup>

El cargo de Vocal Ejecutivo es asumido y ejercido en todo tiempo por el Consejero Presidente del Consejo Local, quien es designado por el Consejo General.

Además, las Juntas Locales Ejecutivas deben estar integradas invariablemente por funcionarios del Servicio Profesional Electoral.

“Al igual que la Junta General Ejecutiva, deben sesionar por lo menos una vez al mes y entre las atribuciones más importantes que tiene encomendadas, dentro del ámbito de su competencia territorial, figuran las siguientes:

1. Supervisar y evaluar el cumplimiento de los programas y acciones de sus Vocalías y de los órganos distritales.
2. Supervisar y evaluar el cumplimiento de los programas relativos al Registro Federal de Electores; Organización Electoral; Servicio Profesional Electoral y Capacitación Electoral y Educación Cívica.
3. Informar mensualmente al Secretario Ejecutivo sobre el desarrollo de sus actividades;

---

<sup>54</sup> Idem

<sup>55</sup> Idem.

4. Recibir, sustanciar y resolver los medios de impugnación que se representen durante el tiempo que transcurra entre dos procesos electorales contra los actos o resoluciones de los órganos distritales”.<sup>56</sup>

### *C) Juntas distritales ejecutivas*

Son los órganos permanentes de ejecución y soporte técnico de las actividades del Instituto en cada uno de los 300 distritos electorales uninominales, de acuerdo con el artículo 109 del mismo ordenamiento legal ya citado.

Se integra en la misma forma y términos que las Juntas Locales, es decir, por un total de cinco miembros que son:

- El Vocal Ejecutivo, quien la preside;
- El Vocal Secretario;
- El Vocal de Organización Electoral;
- El Vocal del Registro Federal de Electores, y
- El Vocal de Capacitación Electoral y Educación Cívica”.<sup>57</sup>

El cargo de Vocal Ejecutivo también, es asumido y ejercido en todo tiempo por el Consejero Presidente del respectivo Consejo Distrital, quien es designado por el Consejo General.

Las Juntas Locales Distritales Ejecutivas también deben integrarse por funcionarios del Servicio Profesional Electoral.

Al igual que las Juntas General y Locales, deben sesionar por lo menos una vez al mes y entre las atribuciones que tienen encomendadas, dentro del ámbito de su competencia territorial, figuran:

---

<sup>56</sup> Idem, Artículo 100.

<sup>57</sup> Gómez Palacio Ignacio, Op Cit, 2004, Pág 50

- Evaluar el cumplimiento de los programas relativos al Registro Federal de Electores; Organización Electoral, Capacitación Electoral y Educación Cívica.
- Proponer al Consejo Distrital correspondiente el número y ubicación de las casillas que se instalarán en cada una de las secciones comprendidas en su distrito.
- Capacitar a los ciudadanos que integrarán las mesas directivas de casilla.

#### **4.1.1.6. Órganos de vigilancia.**

Son órganos colegiados que existen exclusiva y específicamente en el ámbito del Registro Federal de Electores con el fin de coadyuvar y supervisar los trabajos relativos a la integración, depuración y actualización del padrón electoral, reciben el nombre de Comisiones de Vigilancia.

En este sentido, tenemos que la Comisión Nacional de Vigilancia es la instancia superior de estos órganos con representación a nivel nacional, pero no constituye un órgano central del Instituto Federal Electoral, pues cumple con funciones de carácter auxiliar en un ámbito claramente delimitado

En congruencia con la estructura orgánica desconcentrada del IFE, también existe una Comisión Local de Vigilancia en cada una de las 32 entidades federativas, así como una Comisión Distrital en cada uno de los 300 distritos uninominales.

La Comisión Nacional de Vigilancia se integra por el Director Ejecutivo del Registro Federal de Electores, quien la preside; un representante del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática; un representante propietario y un suplente por cada uno de los partidos políticos nacionales y un secretario designado por el presidente de la Comisión, entre los miembros del Servicio Profesional Electoral, con funciones en el área registral.

Las Comisiones Locales y Distritales se conforman de manera análoga por los Vocales del Registro Federal de Electores de las respectivas Juntas Ejecutivas, quienes fungen como presidentes; un representante propietario y un suplente por cada uno de los partidos políticos

nacionales y un secretario designado por el Presidente de la Comisión, entre los miembros del Servicio Profesional Electoral, con funciones en el área registral.

Dentro de su respectivo ámbito territorial de competencia, las Comisiones de Vigilancia tienen encomendadas las siguientes atribuciones:

- Vigilar que la inscripción de los ciudadanos en el padrón electoral y en las listas nominales de electores, así como su actualización, se lleven a cabo en los términos señalados por la ley.
- Vigilar que se entregue oportunamente a su destinatario.
- Recibir de los partidos políticos nacionales las observaciones que formulen a las listas nominales de electores.
- Coadyuvar en la campaña anual de actualización del padrón electoral.

#### **4.2. Tribunal Federal Electoral del Poder Judicial de la Federación.**

Es la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación. El Tribunal Federal Electoral (TRIFE) funcionará con una Sala Superior, así como con Salas Regionales. Cabe destacar que sus sesiones de resolución serán públicas de acuerdo con lo establecido en el artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo que regula esta autoridad y que le confiere atribuciones según se analizará en la presente.

El Tribunal Electoral tiene, entre otras funciones, las siguientes las de resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y según lo disponga la ley, sobre:

- I. “Las impugnaciones en las elecciones federales de diputados y senadores;
- II. Las impugnaciones que se presenten sobre la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos que serán resueltas en única instancia por la Sala Superior;

- III. Las impugnaciones de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal, distintas a las señaladas en las dos fracciones anteriores que violen normas constitucionales o legales;
- IV. Las impugnaciones de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones;
- V. Las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político-electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país, en los términos que señalen la Constitución y las leyes;
- VI. Los conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal y sus servidores
- VII. Los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores;
- VIII. La determinación e imposición de sanciones en la materia”.<sup>58</sup>

El TRIFE cuenta con una Sala Superior, integrada por siete magistrados electorales, con sede en el Distrito Federal y que opera permanentemente, y cinco Salas Regionales integradas por tres magistrados electorales, con sede en las Ciudades designadas como cabecera de cada una de las cinco circunscripciones plurinominales. Estas Salas operan temporalmente, ya que se instalan a más tardar en la semana en que se inicia el proceso electoral federal ordinario y entran en receso al terminar dicho proceso. Este sistema, además de dejarle toda la carga a la Sala Superior durante el referido receso de las regionales, presenta la dificultad práctica de encontrar personas calificadas que actúen como magistrados electorales, y ubicar e instalar a la Sala Regional por un periodo corto.<sup>59</sup>

En el caso de elecciones federales extraordinarias, estas Salas Regionales funcionan durante plazos más cortos.

---

<sup>58</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Edit, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2005, Pág, 100.

<sup>59</sup> Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación..

En consecuencia, el Tribunal Electoral es la máxima autoridad en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación. Es última instancia en la calificación de las elecciones de diputados, senadores y asambleístas del Distrito Federal que conoce y resuelve aquellas impugnaciones que con motivo de la elección presidencial se interponen, realiza el cómputo final y formula, en forma definitiva e inatacable, tanto la declaración de validez de la elección; como declaración de Presidente electo.

La administración, vigilancia y disciplina en el TRIFE corresponderán, a una Comisión del Consejo de la Judicatura Federal, que se integrará por el Presidente del TRIFE, quien la presidirá; un magistrado electoral de la Sala Superior designado por insaculación; y tres miembros del Consejo de la Judicatura Federal. El Tribunal propondrá su presupuesto al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para su inclusión en el proyecto de presupuesto del Poder Judicial de la Federación. Asimismo, el Tribunal expedirá su reglamento interno y los acuerdos generales para su adecuado funcionamiento.

Como vemos en este capítulo las autoridades electorales fungen una gran responsabilidad dentro de la vida democrática del país, haciendo valer los derechos y obligaciones tanto a partidos políticos como a los ciudadanos mexicanos, garantizándonos un proceso electoral limpio y transparente.

## **CAPÍTULO V**

### **DESARROLLO Y TIPOS DE FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS**

#### **5.1. Desarrollo del financiamiento de los partidos políticos**

El desarrollo del financiamiento de los partidos políticos en México ha sido un proceso complicado y continuo; sin embargo, es de gran importancia analizar como ha sido este proceso para poder entender el contexto actual en el que se encuentra inmerso.

Es por ello que en el presente capítulo se describen los cambios significativos que ha sufrido el financiamiento en la historia electoral de México, así como también, cada uno de los tipos de financiamiento a los que recurren los partidos políticos, sin dejar de analizar los gastos excesivos que realizan estas agrupaciones políticas.

En México, a partir de la visión y de que los partidos políticos son parte importante para alcanzar la democracia, se les apoya económicamente con recursos del erario publico. Así, el financiamiento por parte del Estado se incorpora en la reforma del año de 1963 donde por primera vez en la legislación mexicana se apoya a los partidos políticos, aunque sólo de carácter público, dándose este apoyo mediante el proyecto de Reformas y Adiciones a la Ley Electoral Federal en ese año.

En esa reforma, se incluyó el otorgamiento de algunas exenciones de impuestos a los partidos políticos como son los relacionados con rifas, sorteos, festivales, el alquiler de edificios y venta de publicaciones de los partidos; utilidades provenientes de la enajenación de inmuebles, entre otras. Es importante señalar que estos beneficios sólo aplicaban a partidos que contaran con el registro correspondiente.

No obstante, esta inclusión del financiamiento dejaba muchas dudas, así como una amplia discrecionalidad para determinar las condiciones en las que se ejecutarían tales disposiciones, además de que el órgano encargado de dar el financiamiento a los partidos políticos era la Secretaria de Gobernación.

Para el año de 1973 la Ley Electoral Federal sufrió otra reforma relativa a la incorporación de un nuevo capítulo, en el cual se incluían las *prerrogativas* las cuales se otorgarían en forma de franquicias postales y telegráficas, así como el uso gratuito de la radio y televisión en campañas electorales, además de las exenciones fiscales antes mencionadas en la reforma anterior.

El investigador y analista del Colegio de México, Jean-Francois Prud Homme, entiende por prerrogativas “los beneficios concedidos a los partidos políticos con registro”.<sup>60</sup> En esta investigación compartimos este concepto.

Asimismo, en esta reforma no se especificaba la mecánica del otorgamiento de las prerrogativas.

El contexto por el cual surgió el financiamiento público en México, posteriormente su reforma se da “dentro de las topologías que se han establecido para definir o clasificar a los diversos sistemas de partidos, así nos encontramos que el caso de México, hasta la mitad de la década de los setenta, cumplía con las características del modelo de partido hegemónico-pragmático propuesto por Giovanni Sartori”.<sup>61</sup>

Esto es, el financiamiento público de los partidos políticos en México que se entiende mejor comprendiendo el tipo de sistema de partidos imperante en nuestro país. De acuerdo con dicha topología, en México no existía un sistema real de partidos, ya que los partidos de oposición eran de ornato, es decir, no era posible la alternancia del poder así como el control sobre los procesos electorales por parte del Estado para mantener el *estatus quo*.

De todo esto podemos concluir que el sistema político, se enfrenta ante un sistema de partidos que se centra en que uno tiene predominio sobre los otros y que les asigna a su discreción algunas cuotas de poder, siempre y cuando no se presenten como una amenaza contra ellos, es decir, contra los partidos de oposición.

---

<sup>60</sup> Prud'Homme, Jean-Fran Vois, “*Alternativas para la Regulación y el Control del Financiamiento y Gastos de los Partidos Políticos en México*”, Nuevo Horizonte, Edit, Centro de Estudios para un proyecto nacional / Fundación Friedrich Ebert Stiftung, México 1993, Pág. 77.

<sup>61</sup> Idem. Pág. 77.

Es también en este contexto, en el cual surge la reforma constitucional del año de 1977, donde se da un cambio muy importante en cuanto a los partidos políticos ya que como resultado de las reformas políticas que realizó el presidente José López Portillo e incorporadas en el artículo 41 constitucional, donde se estipuló que los partidos políticos tendrían una serie de derechos y por lo tanto el Estado tenía que contribuir a su sostenimiento, así como promover su desarrollo.

En este contexto, el financiamiento público se sustenta en otorgar a los partidos políticos los medios necesarios para el desarrollo de sus actividades, porque son entidades de interés público.

La reforma constitucional del 1977 pretendía la consolidación de un sistema de partidos así como el acceso de nuevas fuerzas políticas, ya que “en las elecciones de 1976 José López Portillo se presenta como único candidato a la presidencia de la república, lo que trajo como resultado el establecimiento de un sistema que conservaba el sistema de mayoría relativa dominante pero se complementaba con otro de representación proporcional y así flexibilizar los requisitos para la incorporación de nuevas fuerzas políticas en los procesos electorales, como la ampliación de las prerrogativas”.<sup>62</sup>

Una vez aprobada la reforma constitucional del 77, se puso a discusión una nueva ley electoral en este mismo año, la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE), sustituyendo a la Ley Federal Electoral, en la cual el financiamiento público subsistió prácticamente en los mismos términos que en 1973; sin embargo las modalidades de las prerrogativas a los partidos políticos quedaron de la siguiente manera: “acceso de forma permanente a la radio y la televisión; disposición de los medios adecuados para sus tareas editoriales; en forma equitativa contar durante los procesos electorales con un mínimo de elementos para sus actividades encaminadas a la obtención del sufragio popular; gozar de

---

<sup>62</sup> Ídem, págs.79-80.

exención de impuestos y derechos y disfrutar de las franquicias postales y telegráficas necesarias para el cumplimiento de sus funciones”.<sup>63</sup>

Los cambios que surgieron con la reforma de 1977 se limitaron básicamente a determinar el tiempo de difusión en la radio y la televisión por lo cual “se creó la Comisión Especial de Radiodifusión que dependía de la Comisión Federal Electoral, para contar con elementos básicos para sus tareas como apoyo de sus actividades editoriales, materiales gráficos y espacios para el desarrollo de sus campañas así como la exención de impuestos y de derechos”.<sup>64</sup>

Así, la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales en su artículo 49 otorgó la responsabilidad de asignar el financiamiento público a la Comisión Federal Electoral (CFE), facultad que anterior a la reforma del 77 tenía la Secretaría de Gobernación. Esta Comisión se creó con el fin de darle mayor legalidad al manejo de las prerrogativas; sin embargo la composición de la Comisión Federal Electoral nulificaba dicho avance ya que en su composición la Secretaría de Gobernación seguía manteniendo el control electoral prevalecido en años anteriores, sólo que ahora mediante la CFE. Además la Comisión Federal Electoral establecería el presupuesto de gastos derivados de las prerrogativas y se le daba el poder de establecer las condiciones en que se harían efectivas dichas prerrogativas.

Las condiciones de la manera de distribución de las prerrogativas fueron las mismas, esto es, se repetían de manera igualitaria a los partidos políticos con registro.

Las reformas del año de 1977 se dieron ente controversias, sin embargo, fueron aceptadas por los partidos con registro es decir, “el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), Partido Popular Socialista (PPS) y el Partido Revolucionario Institucional (PRI). A excepción del Partido Acción Nacional (PAN), el cual rechazó el financiamiento público indirecto, porque lo consideraba como un medio de control estatal”.<sup>65</sup>

<sup>63</sup> Rivera Rodríguez, José Enrique, “*El Financiamiento Público de los Partidos Políticos en las Leyes Electorales de México*”, en Vega Hernández, Rodolfo et. al (Coord.), Reforma política electoral y democracia en los gobiernos locales, Fundación Universitaria de Derecho Administrativo y Política, S.C., México 2000, Págs. 178 y 179.

<sup>64</sup> Idem, Pág. 182.

<sup>65</sup> Prud’Homme, Jean-Fran Vois, op.cit

Estas reformas del 77, pretendían establecer un marco propicio para la democratización de las relaciones políticas, así como para obtener credibilidad en los comicios electorales; sin embargo, estas fueron en forma y no en fondo, ya que el control gubernamental sobre los procesos electorales continuó siendo el mismo.

No obstante, todos estos elementos condujeron a controversias y demandas en cuanto a la transparencia electoral y así poder eliminar privilegios del PRI en los procesos electorales con el fin de fortalecer la democracia.

### **5.1.1. Reforma de 1986**

Una vez reconocido el financiamiento público directo, la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales estableció un sistema basado en un criterio proporcional para la distribución del dinero a los partidos políticos. Dicho de otro modo, “el sistema de financiamiento público directo establecido por el Código Federal Electoral estaba basado exclusivamente en un criterio proporcional, el cual, se estableció con bases a fuerzas electorales y al número de curules conseguidos por los partidos”.<sup>66</sup>

De esta manera, el Código en análisis incorporó por primera vez un sistema de financiamiento directo combinado con el indirecto ya que se estableció el derecho de recibir financiamiento público directo independientemente de las prerrogativas y las exenciones fiscales mencionadas con anterioridad. Respecto de lo anterior, es importante destacar que dicho sistema corresponde al principio de equidad.

Una vez establecido el financiamiento público directo, se determinó un factor que serviría de base para cuantificar el monto total a distribuir entre los partidos políticos siendo el costo mínimo de campaña para diputado, el cual constituyó un avance ya que de conformidad con la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales se dejaba el monto y su distribución al arbitrio de la Secretaría de Gobernación. Reforma esencial la del 86 para

---

<sup>66</sup> Rivera Rodríguez, José Enrique, op.cit. pág. 184.

regular el financiamiento o por lo menos para que se asignara de una forma correcta y no se prestara a beneficios partidistas.

La Comisión Federal Electoral (CFE) establecería el costo mínimo de campaña para diputados por medio de una subcomisión a la cual designaría para cuantificar el monto de lo que a cada partido le correspondía según el número de votos o el número de curules obtenidas; dicha subcomisión estaría integrada por los comisionados del PRI, PAN, Partido Social Unificado de México(PSUM), Cámara de Senadores y la Secretaría técnica de la CFE, la cual consideró como elementos para cuantificar en una campaña los siguientes:

- Recursos Humanos;
- Materiales;
- Propaganda;
- Difusión;
- Tiempo promedio de duración de una campaña.

La integración de la Comisión Federal Electoral continuó básicamente igual, contando con comisionados del Poder Ejecutivo y del Congreso de la Unión, en cuanto a los representantes de los partidos políticos esto se decidía por medio de la votación obtenida en la elección anterior, lo cual otorgaba al PRI el control de los procesos electorales.

Una vez determinado el costo mínimo de campaña para diputado, la cantidad total arrojada del costo mínimo de esta, se multiplicaba por el número total de candidatos a diputados de mayoría relativa registrados, dando como resultados el monto total a repartir entre los partidos políticos con registro”.<sup>67</sup>

El 50 % del monto total a repartir se distribuiría de acuerdo con el número de votos alcanzados por cada partido político en la última elección de diputados federales y el otro 50% en función del número de diputados federales obtenidos; estas disposiciones sólo se harían efectivas a los partidos políticos con registro.

---

<sup>67</sup> Prud'Homme, Jean-Fran Vois, (Coord), op.cit., p. 101

Para determinar el reparto por el número de votos obtenidos, “el monto correspondiente a repartir se dividió por el total de los votos validos, arrojando así el valor unitario del voto, el cual se iba a multiplicar por el número de votos obtenidos por cada partido político, para determinar lo que le correspondía a cada partido”.<sup>68</sup>

Para determinar la segunda mitad del 50 % del monto, “se dividió la cantidad restante entre el número de miembros de la Cámara de Diputados, lo cual arrojaba el importe unitario por curul, el cual se multiplicaba por el número de curules obtenidas por cada partido político para determinar lo que le correspondía a cada uno”.<sup>69</sup>

Otro aspecto importante fue que el Código Federal Electoral incluyó la obligación de los partidos políticos de justificar cada año el uso del financiamiento público ante la CFE; sin embargo, no se establecieron sanciones en caso de incumplimiento; el cambio que hubo con respecto a la anterior ley, es que esta facultad no se incluía en la ley electoral correspondiente sino en un reglamento.

Por lo que respecta al financiamiento extranjero, la nueva legislación mantuvo la prohibición de aceptar apoyo de particulares, gobierno o entidades externas a México.

Un aspecto importante por mencionar, es que el Partido Acción Nacional, el cual anteriormente estaba en contra del otorgamiento del financiamiento público indirecto, tras muchas controversias internas decidió aceptar el financiamiento.

La reforma de 1986 tiene dos efectos en cuanto a financiamiento, por un lado se implantó un sistema totalmente nuevo para la entrega de los recursos públicos, determinándose así las condiciones bajo las cuales se harían dichas entregas y, por el otro, se corre el riesgo de disminuir la competencia política entre los partidos políticos, ya que estos beneficios resultan atractivos para cualquier organización.

---

<sup>68</sup> Íbidem.

<sup>69</sup> Idem, pág. 102

Si bien es cierto, el sistema de distribución mejoró, también lo es que, los mecanismos para llevar a cabo la repartición del financiamiento público directo, se prestaron a una doble dotación al partido mayoritario; éste recibiría recursos por su fuerza electoral, así como por el número de diputados acreditados, con lo que el control estatal y la aseguración de recursos para el partido oficial continuaron siendo los mismos.

Los cambios de 1986 se iban aplicar para las elecciones de 1988 y a pesar del gran avance del proceso electoral, éste, se agravó por la falta de transparencia con la que fueron organizados estos comicios.

### **5.1.2. Las reformas en los años 1989 y 1990**

Después de las elecciones de 1988 se generaron amplias impugnaciones que provocaron que el nuevo presidente, Carlos Salinas de Gortari se orientara a reconstruir y legitimar su gobierno; los procesos electorales estaban en una gran crisis ya que habían perdido la credibilidad total; por parte del pueblo sin embargo, quedaba claro que el camino electoral era el único viable para la expansión opositora y si algo quedaba totalmente descubierto era que la estructura actual resultaba insuficiente. Estas fueron las principales razones por las cuales se asimilaron y se encauzaron las reformas constitucionales de 1989 y dieron como resultado la reforma electoral de 1990.

Resultó obvio que el sistema electoral vigente estaba rebasado por lo cual, los procedimientos e instituciones debían cambiar y ante esta necesidad, la reforma constitucional de 1989 se orientó en la creación de una institución encargada de los procesos electorales que fuera autónoma con patrimonio propio y que no perteneciera a ningún poder de la unión, ya que como se ha señalado con anterioridad, las reglas electorales eran reguladas por la Secretaría de Gobernación, por medio de la Comisión Federal Electoral, surgiendo el actual Instituto Federal Electoral (IFE), institución que hasta la fecha es la encargada de los comicios electorales siendo un organismo público, autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Cabe señalar que su creación fue una gran innovación por que a partir de esta el gobierno dejó de ser responsable directo de los procesos electorales.

Una vez creado el IFE, se procedió a elaborar la respectiva ley electoral, para lo cual se creó una subcomisión especial por parte del Poder Legislativo, a cargo de representantes de los grupos parlamentarios; con relación a lo anterior es pertinente mencionar que el Partido de la Revolución Democrática (PRD) quedó al margen de dichas negociaciones, ya que uno de los puntos centrales de su creación fue la ilegitimidad del nuevo gobierno en el poder, por lo que básicamente el PRI y el PAN fueron los que realizaron las negociaciones para la creación de la ley electoral, fue presentada por el PRI.

De esta manera, se promulgó un ordenamiento totalmente nuevo en el año de 1990, denominado Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), actualmente vigente y que es la tercera ley electoral desde 1977.

El COFIPE incluyó diversas modificaciones al sistema de financiamiento público, como la creación de criterios para la repartición de los recursos a los partidos políticos y el establecimiento de la división del financiamiento público en directo e indirecto.

En lo que respecta a la asignación del financiamiento público a los partidos políticos, el COFIPE estableció la determinación del costo mínimo de una campaña electoral para diputado y para senador, basándose en los estudios que tuvo a cargo el Director General del Consejo General del IFE.

Para determinar el costo mínimo de campaña se tomaron en cuenta actividades administrativas, recursos materiales, propaganda impresa y la utilitaria. En el caso del costo mínimo de una campaña para senador “se tomaron en cuenta los mismos criterios que los utilizados para diputados, administrándole gastos de hospedaje y la renta de locales para clientes”.<sup>70</sup>

En lo que respecta al financiamiento publico directo, éste “se basó en el costo mínimo de campaña y quedó dividido en cuatro rubros”.<sup>71</sup>

---

<sup>70</sup> Prud'Homme, Jean-Fran Vois, op.cit., pág. 113 y 114

<sup>71</sup> Rivera Rodríguez, José Enrique, op.cit. pág. 186; y Prud'Homme, Jean-Fran Vois, op.cit., págs. 108 y 109.

1. *Por actividad electoral.*- Es el financiamiento que se daba a cada partido político en relación con el número de votos obtenidos en las elecciones de diputados y senadores, este rubro reconoce el derecho de los partidos políticos de utilizar el financiamiento para sus actividades en función de su desempeño electoral.

El procedimiento fue el siguiente:

Una vez determinado el costo mínimo de campaña para diputados y senadores, cada una de estas cantidades se multiplicaba por el número de candidatos propietarios a diputados de mayoría relativa en cuanto al primero y el número de candidatos propietarios a senadores registrados en el segundo caso; la cifra total obtenida para diputados se dividió entre la votación nacional y el resultado era el valor unitario del voto, por lo que a cada partido político se le asignó la cantidad que resultaba de multiplicar el valor unitario obtenido por el número de votos válidos obtenidos en la elección de diputados de mayoría relativa, en el caso de senadores el proceso era el mismo.

Las cantidades obtenidas mediante este proceso se entregaban durante los tres años siguientes a la elección, quedando de esta manera en el primer año, el 20 % del total del monto obtenido, en el segundo año el 30 % del total y en el último año el 50 % restante.

2. *Por actividades generales.*- Esto se refiere a la entrega de un monto adicional equivalente al 10 % de la cantidad que resultaba según la fórmula establecida anteriormente. Estas cantidades se distribuían cada año por partes iguales a cada partido político.

3. *Por subrogación del Estado de las contribuciones que los legisladores habrían de aportar para el sostenimiento de sus partidos.*- Esto en función del número de escaños alcanzados, a cada partido se le entregaría anualmente una suma equivalente al 50 % del ingreso neto que por concepto de dietas hubiesen percibido los diputados y senadores el año inmediato anterior y se entregaba anualmente.

4. *Por actividades específicas.*- Se entregaba a los partidos políticos una cantidad equivalente hasta el 50 % de gastos comprobados en cuanto a investigación, tareas editoriales y educación cívica, entre otros mismas cantidades que también se entregaban anualmente.

En conclusión, el nuevo ordenamiento jurídico estableció cuatro fuentes de financiamiento público directo, a diferencia de la ley electoral anterior, la cual sólo contempló una por actividades electorales.

Con estas fuentes de financiamiento, el COFIPE contemplaba el criterio de proporcionalidad, que da vigencia al de equidad, en los rubros de “actividad electoral” y por “subrogación del Estado”, ya que se proporcionaron en relación con el voto obtenido en el primer caso y en relación con el número de diputados o senadores según el segundo caso. En cuanto a las dos fuentes restantes el COFIPE contempló el criterio de igualdad en los rubros llamados por “actividades generales” y “por actividades específicas”, ya que en “el primero se estableció un monto adicional del 10 % sobre la cantidad total a repartir y que se otorgaría a cada partido político por igual y en el segundo se otorgaría el 50 % de los gastos comprobados”.<sup>72</sup>

En lo que se refiere al financiamiento público indirecto, el COFIPE presentó un avance, ya que se refirió a éste como:

1. “Subvenciones diversas.- Esto es, tarifas especiales de correo y exenciones de impuestos, entre otros, que constituyeron una vía hacia la equidad entre los partidos.

2. Subsidios a organizaciones vinculadas a los partidos políticos: Las cuales adquieren una gran importancia en periodos no electorales.

3. Acceso a los medios de comunicación.- Sin duda constituye el apoyo indirecto mas importante que se otorga a los partidos políticos dada la relevancia que tienen en las campañas electorales, con imágenes y sonidos”.<sup>73</sup>

---

<sup>72</sup> Cfr. Prud'Homme, Jean-Fran Vois, (Coord), op.cit., págs. 113 y 114

<sup>73</sup> Mirón Lince, Rosa María y Valverde Biseca, Karla, “Partidos Políticos, Financiamiento y Reforma”, México, UAM/IFE/Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México 1997, pág. 312.

En conclusión, con respecto a la ley anterior, el nuevo ordenamiento jurídico presentó avances en materia de financiamiento público, incorporando rubros específicos e introduciendo criterios de igualdad, también, perfeccionó los mecanismos de proporcionalidad, dando los beneficios que representó este sistema al PRI.

En la actualidad el COFIPE sigue reconociendo al financiamiento público como complementario a otros tipos de financiamiento; sin embargo, dicho financiamiento es la fuente principal de captación de recursos de los partidos políticos.

En cuanto a los mecanismos de control, se estableció que los partidos políticos tenían la obligación de informar o dar cuenta del uso del financiamiento público otorgado, no obstante, el único rubro sujeto a una verdadera revisión es el otorgado por actividades especiales, al condicionar su entrega a la comprobación de gastos. Los cambios ocurridos en esta reforma son de gran relevancia, ya que como se ha señalado, se creó el Instituto Federal Electoral, así como el multicitado COFIPE; sin embargo, el resultado siguió siendo favorable al partido oficial aunque cada vez con mayores obstáculos.

En 1990 se dio la reforma del mismo año que intentaba poner mayor orden y claridad al otorgamiento de los recursos públicos, cuyo resultado siguió siendo el aseguramiento de un subsidio superior para el partido oficial, la prueba de este andamiaje electoral fue puesta a prueba en las elecciones de 1991.

### **5.1.3. La Reforma de 1993**

A pesar de las reformas establecidas en los años 1989 y 1990, surgieron conflictos locales y controversias en cuanto a los comicios celebrados en 1991, con lo cual se volvió a poner en duda la transparencia y equidad de dichas elecciones, conjunto a esto, el presidente Carlos Salinas de Gortari puso en práctica la llamada reforma del Estado, dando como resultado en 1993 a la siguiente reforma electoral.

Ante este escenario, el financiamiento a partidos políticos tomó gran importancia, ya que las principales demandas estaban orientadas a regular los problemas que se habían gestado en las elecciones de 1991, siendo principalmente la falta de regulación del financiamiento privado.

Una vez que se deslindó la responsabilidad de fijar las bases sobre las cuales el financiamiento tenía que versar, se procedió a corregir errores que como se ha comentado habían sido evidentes en las elecciones de 1991.

Uno de los puntos más cuestionados, fue la falta de regulación en cuanto al financiamiento privado, por lo cual el COFIPE reguló por primera vez en la historia electoral dicho rubro; quedando así la incorporación de un marco legal para controlar el dinero que no era emanado del IFE y el cual no sería deducible de impuestos.

Lo anterior, se dio mediante una clasificación o agrupación del financiamiento privado en cuatro bloques que son los siguientes:

1. **“Financiamiento por militancia.-** Se encontraba integrado por las cuotas obligatorias ordinarias y extraordinarias de los afiliados; las aportaciones de organizaciones sociales afines y las cuotas voluntarias y personales de los candidatos para sus campañas.
2. **Financiamiento de simpatizantes.-** Se refiere a las aportaciones o donativos, en dinero o en especie, hechas a los partidos políticos en forma libre y voluntaria por personas físicas y morales mexicanas, no consideradas en las prohibiciones establecidas por la ley, por ejemplo las personas que pertenecen al clero, asociación. Hay que destacar que aquí se estableció un límite anual equivalente al 1 % del monto total del financiamiento público otorgado a los partidos políticos en el año correspondiente para el caso de las personas físicas, y al 5 % para las personas morales.
3. **Autofinanciamiento.-** Constituido por los ingresos que los partidos obtienen por las actividades promocionales que realizan para allegarse de fondos.

4. **Financiamiento por rendimientos financieros.** Para tal propósito, los partidos pueden hacerse de fondos o fideicomisos con sus patrimonios o con sus recursos”.<sup>74</sup>

Sin duda esta clasificación constituyó un gran avance en la regulación del dinero de los partidos políticos, sin embargo, persistieron ambigüedades en cuanto a imprecisiones en las aportaciones de las organizaciones sociales afines que se encuentran en el rubro por militancia, por lo que este punto quedó sin demasiadas concisiones, al mismo tiempo que permitió mantener el anonimato de recursos equivalentes hasta 10 % de lo recibido por el financiamiento público.

Las contribuciones anónimas constituían a todas luces un “hoyo negro” a las posibilidades fiscalizadoras de la autoridad electoral. “La posibilidad de obtener aportaciones de carácter anónimo era un reclamo concretamente del PAN, bajo la idea de que algunos de sus contribuyentes podían ser víctimas de reales o eventuales presiones gubernamentales”.<sup>75</sup>

Asimismo, los topes a las aportaciones de personas físicas o morales constituyeron uno de los aspectos más favorables al partido oficial, ya que permitieron la integración de un monto de dinero estratosférico y desigual, por lo que se admitía que un partido político pudiera hacer alianza o acuerdos con diversos grupos de interés. Cabe aclarar esta situación, ya que al establecerse dichas disposiciones, los partidos políticos se pueden convertir en instrumentos intermedios de los grandes grupos económicos, lo que inutiliza la participación de los miembros del partido de manera individual. De esta manera se podían allegar de recursos privados, estratosféricos que iba en contra de lo establecido en la ley, pudiendo así surgir prestanombres para dividir el monto de un solo contribuyente físico o moral y de esta manera quedar regulado por el COFIPE.<sup>76</sup> Situación que en la actualidad se sigue dando en los niveles estatal y federal, por una parte los partidos políticos se favorecen con las aportaciones que les son asignadas para gastos de campaña o representación, aumentando así una buena cantidad económica para su próxima contienda electoral y por la otra, las personas físicas y morales, abriendo en consecuencia la posibilidad de algún favor o beneficio.

---

<sup>74</sup> Ibidem.

<sup>75</sup> Becerra, Ricardo *et. al.*, *Op. Cit.*, Págs. 297 y 298.

<sup>76</sup> Rivera Rodríguez, José Enrique, *op.cit.* Pág. 190.

Por otro lado, el financiamiento público también sufrió modificaciones al incorporarse un nuevo rubro denominado “para desarrollo de los partidos”. El cual consistió “en un monto adicional equivalente al 5 % del financiamiento por <actividad electoral>, el cual era destinado por partes iguales a los partidos cuya votación de diputados de mayoría relativa oscilara entre 1 y 5 % del total, ello obviamente con la intención de canalizar una mayor cantidad de recursos hacia los partidos mas pequeños”.<sup>77</sup>

El financiamiento público quedó dividido en 5 rubros, los cuales fueron por actividades electorales, por actividades generales, por subrogación del Estado, por actividades específicas y para el desarrollo de los partidos.

Así pues, la reforma de 1993 constituyó un gran avance en materia de financiamiento, ya que por primera vez se establecieron los mecanismos por los cuales se regularía el financiamiento privado, diferenciándolo del público.

Sin embargo, la reforma no concluyó aquí, ya que el COFIPE estableció otros mecanismos de regulación para el financiamiento como son, la prohibición “del financiamiento que proviniera de los poderes federales, de los estados, de los ayuntamientos, de las entidades públicas, del extranjero, ministros de culto y de empresas mercantiles”,<sup>78</sup> con esto, se pretendió que los partidos políticos no tuvieran compromisos con dichas entidades a cambio del apoyo económico.

Por otro lado, se presentó un avance importante en cuanto a la transparencia del manejo de los recursos por parte de los partidos políticos, ya que se estableció la entrega de un informe anual de ingresos y gastos en campañas electorales, para lo cual se prescribió que los partidos políticos deberían contar con un órgano interno, consagrado a escala estatutaria, responsable de la administración de su patrimonio y recursos financieros.

---

<sup>77</sup> Mirón Lince, Rosa María y Valverde Biseca, Karla, *op. cit.*, pág. 313

<sup>78</sup> Aguirre Pedro, *Una Reforma Electoral para la Democracia. Argumentos para el Consenso*, Instituto de Estudios para la Transición Democrática, A.C., México 1995, págs. 75 y 76.

Así, los partidos políticos tienen que hacer la entrega de un informe anual ante una comisión de consejo general del IFE, la cual determina si éstos cumplen o no con el informe de gastos y posteriormente si son merecedores de sanciones, las cuales son impuestas por el Tribunal Federal Electoral de acuerdo a la legislación. Las sanciones que contemplaba el Tribunal iban desde una multa económica hasta la pérdida del registro como partido político nacional

Lo anterior, respondió a la necesidad de hacer transparente el uso del dinero que se otorgaba, así como establecer un control sobre el destino final del financiamiento otorgado.

La reforma electoral de 1993 tocó puntos muy importantes que se venían discutiendo en la agenda política, por lo que otro aspecto interesante que se consideró en dicha reforma fue el del registro. En lo que respecta a este punto, el COFIPE ratificó la disposición de que únicamente los partidos políticos que contaran con registro tendrían derecho a financiamiento.

En este sentido, “la ley disponía que si un partido político contaba con registro definitivo, sólo lo perdería en caso de no obtener el 1.5 % de las votación nacional emitida en dos elecciones ordinarias consecutivas. Esta disposición no aplicaba para los partidos que contaban con registro condicionado o participaban en forma coligada en una elección, quienes lo perdían en caso de no obtener el 1.5 % de la votación nacional en una elección federal ordinaria. Sobre esta base, se precisaba que si un partido político con registro definitivo no lograba el 1.5% de la votación emitida en una elección federal ordinaria pero si un porcentaje mínimo del 1 % podría seguir ejerciendo sus derechos y prerrogativas bajo un régimen especial que incluía el otorgamiento de financiamiento público”.<sup>79</sup>

Lo anterior produjo oportunismo por parte de los partidos chicos, ya que si un partido político quedaba por debajo del número mínimo de votos para mantener su registro, podría tener una segunda oportunidad para recuperarse. Esto generó que aquellos partidos sin un significativo apoyo ciudadano, pudieran continuar gozando de financiamiento gracias a que se les abría una opción que hacía caso omiso del veredicto de los comicios.

---

<sup>79</sup> [www.ife.org.mx/institutofederalectoral\\_\\_archivos / régimen de fiscalización. html](http://www.ife.org.mx/institutofederalectoral__archivos / régimen de fiscalización. html)>

Otro aspecto innovador de esta reforma, lo constituyó el establecimiento de los topes de campaña los cuales “fueron acordados como ley y su establecimiento quedó en manos del Consejo General (para la campaña presidencial), las juntas ejecutivas locales (en el caso de las campañas para senadores) y las juntas ejecutivas distritales (para diputados)”.<sup>80</sup>

Para determinar los límites de gastos de campaña se incluyeron todos los elementos involucrados en la propaganda, los costos operativos y logísticos de la misma, así como la propaganda en radio, prensa y televisión.

De esta manera, la reforma de 1993 constituyó un gran avance en cuanto al financiamiento, ya que se orientó principalmente a establecer condiciones de igualdad, así como la creación de condiciones que garantizaran la transparencia y el control del financiamiento otorgado a los partidos políticos.

Cabe mencionar que las reformas de 1993 se dieron de forma bilateral entre el PRI y el PAN, lo cual provocó demanda hacía una nueva reforma electoral antes de los comicios federales de 1994, esto por inconformidades a las disposiciones que se habían aprobado en la reforma antes referidas y dejan desprotegidos a algunas corrientes políticas como la del PRD que fue la que se inconformó, demandando nuevas reformas electorales.

#### **5.1.4 La Reforma de 1994**

El inicio de 1994 fue complejo, ya que acontecieron sucesos significativos que marcaron la pauta para que se realizara la reforma de 1994, no sólo porque el Tratado de Libre Comercio se pondría en marcha el primer día del año, sino porque ese día surgió el levantamiento en Chiapas, el cual tuvo repercusiones inmediatas y estaba poniendo en cuestionamiento todo el entramado electoral.

---

<sup>80</sup> Aguirre, Pedro., *op. cit.*, pág. 71

Este Tratado había generado controversias, especialmente por parte del PRD, lo cual aunado a las demandas de este partido sobre mejores mecanismos de escrutinio y transparencia, constituía un elemento más para exigir una reforma electoral antes de los comicios que tendrían lugar en agosto de ese año.

Estos elementos se conjugaron y detonaron en un clima dubitativo, que se intensificó con el asesinato de Luis Donald Colosio candidato del PRI para la Presidencia de la República, lo cual provocó incertidumbre en las próximas elecciones, ya que “el levantamiento, la violencia y la masiva preocupación que se desataron, sirvieron para que los partidos políticos realizaran otra ronda de reforma electoral, la vía electoral debía demostrar su pertinencia, debía mostrar que no estaba cerrada, que se abriría todavía más y que era plenamente transitable”.<sup>81</sup>

Ante este contexto, se hizo necesaria la reforma de 1994 al COFIPE, con el fin de que se celebraran las elecciones presidenciales sin mayores contratiempos, asimismo, se buscaba el consenso de los partidos políticos para que no presentaran mayores diferencias ante dichos comicios. Lo anterior se concretó ya que la reforma de 1994 al multicitado ordenamiento legal, fue la primera que incluyó el consenso de las tres fuerzas políticas principales como PRI, PAN y PRD.

Entre los principales temas que abarcó dicha reforma encontramos la integración de los órganos electorales y los procedimientos electorales; la autonomía del IFE; la verificación del padrón electoral; la comunicación electrónica y el gasto de las campañas de los partidos políticos.

En cuanto al financiamiento de los partidos políticos, esta reforma solo tocó el tema de los topes y gastos de campaña, por lo que los cambios ocurridos en la reforma de 1993 en este rubro siguieron vigentes.

---

<sup>81</sup> Becerra, Ricardo., *op. cit.*, Pág. 320 y 321.

En cuanto a topes de campaña, el COFIPE dispuso que los órganos encargados de establecer los topes de gasto de los diputados y senadores respectivamente correspondieran a los Consejos Locales y Distritales a propuesta de las juntas respectivas, es decir, esa importante determinación pasó de los órganos ejecutivos a los colegiados del IFE, esta reforma buscaba darle mayor credibilidad a los procesos electorales, los partidos políticos perdieron su derecho a voto, solo tendrían derecho a voz.

Sin embargo esta determinación afectaba a los partidos políticos, por la simple y sencilla razón de que todos los representantes de los partidos ya no tendrían ningún voto y así no se influyera en los resultados de propuesta sobre gastos de campaña, además de eliminar las diferencias entre los topes de distrito a distrito y de entidad a entidad.

En lo que se refiere a los gastos de campaña, por primera vez se pudo tener información del dinero involucrado en la lucha política, de esta manera quedó al descubierto información de algunas fuentes de financiamiento privado, así como el tipo de gasto que realizaron los partidos políticos.

Para ello, una comisión de consejeros ciudadanos se dio a la tarea de recibir y analizar los informes financieros que los partidos estaban en obligación de presentar.

Finalmente, la reforma de 1994 logró que se celebraran unas elecciones sin mayores percances pero, después de celebrados los comicios, las inconformidades volvieron a surgir y el tema del financiamiento a partidos políticos se volvió a poner en duda.

Ante esta situación, el recién electo presidente Ernesto Zedillo Ponce de León se vio en la necesidad de proponer una nueva reforma electoral, disposición que se plasmó en su discurso de toma de posesión, en donde se daba la pauta para dar inicio a la que hoy en día es la última reforma electoral de México.

#### **5.1.5. Última reforma electoral de 1996**

Como se ha comentado, a pesar de que las elecciones federales de 1994 transcurrieron sin mayores inconvenientes, el contexto social era adverso, ya que a finales de 1994 se desató una crisis económica, coligada con el conflicto en Chiapas, así como los asesinatos de funcionarios como Luis Donaldo Colosio y Ruiz Massieu, además de los conflictos en elecciones locales que generaron un clima de incertidumbre en nuestro país.

Ante esta situación, el presidente Ernesto Zedillo, en su discurso de toma de posesión reconoció la necesidad de realizar cambios, los cuales giraban en torno a lo que el denominaba una “reforma electoral definitiva”.

De esa manera, el gobierno empezó a tener pláticas con las tres fuerzas políticas principales, con el fin de que la elección de 1994 no fuera impugnada y con miras a realizar la nueva reforma electoral.

Es así como, que entre los meses de diciembre de 1994 y de agosto de 1996, transcurrió el proceso de negociación entre los partidos políticos y el gobierno sobre los puntos básicos de la reforma definitiva.

De esta manera, empezó la mas larga negociación para las reformas electorales, en la cual los consensos y disensos, rompimiento del diálogo, acercamientos, rupturas, por otro lado, el retiro de algunos partidos de la mesa de negociación era una práctica ordinaria, sin embargo, es importante destacar que en dichas negociaciones los temas más controvertidos y por tanto con menos acuerdos eran los relativos a los órganos electorales, financiamiento a partidos políticos y sistemas de medios de impugnación.

Es importante señalar los hechos más significativos del proceso de negociación en el cual se dio el tema de financiamiento a partidos políticos, ya que es relevante vislumbrar dicho proceso para aprender el contexto actual por el cual se rige el financiamiento a partidos políticos.

Si bien el proceso de negociación fue exhaustivo y largo, hubo un acontecimiento que aceleró el proceso de llegar a consensos, el cual consistió en que el tiempo para la elección directa del Regente de la Ciudad de México se acababa, por lo que si se llegaba a un acuerdo en las negociaciones de la reforma electoral, debían ser lo mas rápidos posibles ya que “el Congreso de la Unión comenzaba sus trabajos en abril de 1996, el tiempo corría en contra pues en noviembre de ese mismo año debían comenzar formalmente el proceso electoral federal con una nueva legislación absolutamente renovada”.<sup>82</sup>

Es así como los dirigentes del PRI, PRD y PT (con excepción del PAN), entregaron al Congreso las conclusiones de su negociación; de esta manera fue aprobada la iniciativa en julio de 1996; esto es, la reforma constitucional había logrado aprobarse.

Sin embargo, el tiempo pasó a formar parte decisiva esta reforma, ya que dentro de los artículos aprobados “existía un artículo especial y transitorio que imprime celeridad y un nuevo ritmo a la negociación de la ley secundaria, ya que el Consejo General del IFE debía quedar nombrado antes de que terminara octubre de 1996”.<sup>83</sup>

No obstante las diferencias en cuanto a financiamiento público persistieron, y fueron motivo para el rompimiento de acuerdos, a efecto de la posición del Presidente de la República ya que aseveró que los comicios del 1994 habían sido legales, pero no equitativos en relación de la disparidad de los recursos entre los partidos y así provocar una ventaja casi insuperable en beneficio del PRI.

Otro problema fue cuando se calculó en dinero el nuevo esquema de financiamiento. “Fue el PAN quien propuso reducir a la mitad, el monto que se otorgaría en 1997 a través de la modificación de los factores que determinaban ese monto o con base al criterio para determinar el gasto mínimo de campaña; por su parte, el PRD se sumó a la posición panista, por lo que respecta al PRI, éste buscó vías de consolidación ya que aceptó adecuaciones de los criterios para determinar el monto total a distribuir, pero no más”.<sup>84</sup>

---

<sup>82</sup> *Idem*, pág. 398.

<sup>83</sup> *Idem*, pág. 419

<sup>84</sup> Alcocer, Jorge, “*De las Reformas Electorales a las Reformas del Estado*”, Revista del Senado de la República, Volumen 3, N°. 9, octubre –diciembre, México, 1997 Pág.118.

A pesar de todo, el consenso en materia de financiamiento no llegó, por lo que el debate se centró en los nombramientos de los nuevos consejeros electorales antes del plazo establecido por dicho artículo

No sólo la discusión de candidatos a consejeros ciudadanos se dio al vapor, también “una micro reforma legal para hacer posible que dichos funcionarios tomaran posesión de sus cargos, sin haberse realizado la reforma sustantiva que daría lugar a su existencia y operación”.<sup>85</sup>

Pasado el nombramiento de los consejeros en la Cámara de Diputados y de la de Senadores, el consenso en cuanto a financiamiento quedó igual, ya que el argumento de la oposición fue que la propuesta del PRI resultó demasiado alta.

Después de casi dos años de negociaciones, por fin la reforma de 1996 logró ser aprobada, ahora sí, el financiamiento a partidos políticos sufrió cambios, ya que el artículo 41 constitucional fue ampliado y extensamente modificado, para dar cabida al objetivo de la equidad y asegurar una mayor fiscalización y transparencia sobre el origen y destino de los recursos financieros manejados por los partidos políticos, sin dejar de ser excesivos se cumplió una etapa, la primera que es saber en qué gastan los partidos los recursos (teóricamente) que se recaudan año con año de cada uno de nosotros por el pago de nuestros impuestos.

La controversia no acabó allí, ya que en la reforma aprobada se incluyó un artículo transitorio que determinaba el monto del financiamiento público en ese año electoral de 1997, cancelando transitoriamente la facultad del Consejo General del IFE para calcular el costo mínimo de campaña, el cual establecía que para ese año el costo mínimo de campaña sería el mismo que se aprobó en 1995, sobre este punto versó la acción de inconstitucionalidad que fue declarada infundada por la Suprema Corte.

## **5.2 Tipos de financiamiento**

---

<sup>85</sup> *Ibidem.*

La historia política de México se puede apreciar como un proceso lento y gradual, aunque consistente. Esta evaluación, principalmente de los partidos políticos está estrechamente ligada con la regulación jurídica de su financiamiento, dada la relación existente entre intereses económicos y la actividad política, en consecuencia y sin dudar, puede afirmarse que esta regulación es una de las cuestiones más importantes en el estudio de los sistemas político modernos.

Entendido así, el centro de las expectativas democráticas están en los partidos políticos y uno de los ejes que delimitan su relevancia es el financiamiento que reciben.

Los problemas del financiamiento se deben a una constante transformación en la naturaleza y en la función de los partidos, pues la propia dinámica de la competencia electoral los obliga a dejar de ser partidos de un sector social, de una clase o de una ideología para convertirse en partidos nacionales, más abiertos y en consecuencia, más abarcadores y profesionalizados.

La imperiosa necesidad de llegar a difundir su mensaje a toda la sociedad y de ingresar a los medios de comunicación masivos se ha vuelto un incentivo atractivo, además un factor que empuja a la recaudación y el gasto de dinero en la política. La complejidad de este tema sólo se puede entender si se observan a través de un marco real, es decir, si se ve a partir del desarrollo de las sociedades contemporáneas.

Dicho de otra manera, el manejo de recursos en la actividad política es un aspecto complejo, que nos deja ver distintas líneas de una problemática jurídica y política que difícilmente encuentra salvaciones inmediatas o definitivas pues tiene que ver con un sinnúmero de aspectos inherentes a la función pública, como pueden ser las elecciones, la situación social y política del momento, la corrupción, la presencia de intereses legítimos o ilegítimos en la aplicación de las políticas públicas, el fortalecimiento de los regímenes democráticos, la equidad en la competencia electoral, partidos competitivos, las reglas e instituciones que encausan su competencia. Visto así, hay que reconocer que el

funcionamiento de cualquier sistema político de inicio supone la participación del dinero y a su vez, ésta puede significar tanto un factor legítimo de competencia como un elemento desestabilizador.

En la actualidad, es un hecho innegable que la actividad política, ya sea en las urnas o al interior de la vida partidista, se ha encarecido significativamente. Esto, podemos decirlo, se debe a que en la competencia política se ha sustituido a viejas formas de hacer propaganda por el desarrollo de una tecnología política que ante todo exige la presencia del factor económico.

Es decir, los métodos modernos para dirigirse al electorado y ganar votos recurren cada vez mas a herramientas como la mercadotecnia político-electoral, tales como los medios electrónicos de comunicación, las asesorías especializadas, las encuestas para llegar con mayor facilidad a los electores, lo que evidentemente significa la evaluación de los costos. Como sostiene Emilio Dajares “el carácter esencialmente mediático de las campañas y la necesidad de mantener una estructura de profesionales y técnicos de la política, así como una burocracia partidista, son muestra de los elementos generadores del costo creciente de las campañas electorales y del quehacer político a que nos enfrentamos actualmente.”<sup>86</sup>

Así, en las elecciones es clara la existencia de una estrecha relación entre los recursos financieros y los resultados electorales, por lo que en las contiendas determinadas por la tecnología política, el dinero es la clave para el éxito electoral. Convirtiéndose el dinero en la causa última que ha propiciado regulaciones cada vez más desarrolladas, más complejas y detalladas.

Por lo que contar con recursos suficientes para competir con elementos que los representen posibilidades reales de éxito ha dado lugar a diversas fuentes de ingreso de los partidos políticos, que esencialmente atienden a tres modalidades de financiamiento; la primera, que el Estado provea a las fuerzas políticas de financiamiento público para su sostenimiento y para su participación en las elecciones, sin que sea posible la participación de recursos de origen privado; segundo, que sean únicamente fondos privados los que financien

---

<sup>86</sup> Parajes, Emilio. *La Financiación de las Elecciones*. Publicación del Congreso de los Diputados. España, 1998. Pág. 30

las actividades de los partidos políticos; y tercero, que en un esquema mixto, intervengan también los recursos estatales como financiamiento privado, de los cuales la legislación mexicana ha optado por incorporar elementos de ambos (público y privado) para establecer un régimen mixto de financiamiento con predominio del financiamiento público.

### **5.2.1. El financiamiento público**

El tema de financiamiento público fue elevado a rango constitucional, estableciéndose en el artículo 41 las nuevas fórmulas del financiamiento a los partidos políticos, de acuerdo a los siguientes conceptos y rubros:

- a) Financiamiento Público para el sostenimiento de las Actividades Ordinarias Permanentes.- La Constitución contempló las fórmulas que debe aplicar el Consejo General del Instituto Federal Electoral, consistentes en el costo mínimo de campaña, 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, calculados estos rubros de financiamiento donde se dispuso que la distribución fuera del 30% de forma igualitaria entre todos los partidos políticos y el 70% se repartirá de acuerdo con el porcentaje de votación obtenida por cada partido en la votación de diputados inmediata anterior.
- b) Financiamiento Público para Gastos de Campaña.- Durante los procesos electorales federales se otorga a cada partido político una cantidad equivalente al monto recibido por concepto de financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes.
- c) Financiamiento para Actividades Específicas.- Para tal efecto se reintegraría hasta un 75% de los gastos anuales erogados por concepto de actividades relativas a la educación, capacitación, investigaciones en el área socioeconómica y política a las actividades editoriales.

Finalmente, el último párrafo fracción II del artículo 41 de la ley en la materia, señala lo relativo a los límites de las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas

electorales, el financiamiento privado, el sistema de control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuentan los partidos políticos y el régimen de sanciones ante el incumplimiento de las reglas del financiamiento.

Por lo que podemos afirmar que existen diversas ventajas en los sistemas en que el Estado provee de financiamiento público a las fuerzas políticas, ya sea en forma exclusiva o en un régimen mixto, ya que lo hace como un elemento de control de sus finanzas. Esto significa que al dotar a los partidos de recursos, el financiamiento público tiene el propósito de crear las condiciones necesarias para lograr una mayor equidad en la contienda política electoral y fortalecer a los partidos frente a los grupos de interés para que no dependan económicamente de ellos, además de que también tienen la intención de hacer transparentes sus finanzas y disminuir la corrupción política.

Para mayor claridad, es a través del financiamiento público que los partidos políticos tienen garantizando un ingreso que les permite permanecer activos y participan en las elecciones, pero a cambio de ello, el Estado tiene conocimiento de los recursos con que se provee a las fuerzas políticas, conocimiento que es total en caso de sistemas únicos de financiamiento estatal y parcial en el sistema mixto. En otras palabras, en la medida en que el financiamiento público predomina en el modelo de financiamiento de los partidos, se incrementa el control que el Estado tienen sobre sus finanzas de modo que una vez conocido el origen, los mecanismos de fiscalización tienen la ventaja de deducir sus esfuerzos y verificar con mayor finalidad el destino de los recursos.

Es importante señalar que en principio este tipo de ayuda que el Estado otorga a los partidos políticos no fue percibido por diversas fuerzas políticas como una disposición tendiente a promover la conformación de un sistema de partido plural y competitivo, ya que en la realidad este tipo de financiamiento no era la única fuente de financiamiento público. Más bien, se entiende como una forma de mantener tranquilizados a los partidos de oposición y aplacar sus reclamos por los fondos que los gobiernos federal y estatal proporcionaban al partido en el poder y a sus candidatos.

De hecho el Partido Acción Nacional fue la organización política que rechazó esta ayuda, tanto en efectivo como en especie, argumentando que dicho apoyo tenía la intención de restarle autonomía al partido, decisión que no duró mucho tiempo, porque actualmente disfruta del jugoso apoyo económico del Estado.

### **5.2.2. El financiamiento Privado**

Además del financiamiento público, la ley electoral contempla y reglamente desde 1993, cuatro fuentes privadas diferentes de financiamiento a los partidos, es decir, por militantes, por simpatizantes, por autofinanciamiento y por rendimientos financieros, mismos que explicaremos posteriormente con más detalle.

Sin embargo, es pertinente enfatizar que por mandato constitucional, el financiamiento público debe prevalecer sobre los otros tipos de financiamiento permitidos y regulados por la ley.

De esta manera, la ley fija limitantes a los fondos que pueden ser obtenidos por fuentes privadas, prohibiéndose la recepción de aquellos provenientes de personas no identificadas, con excepción de las obtenidas mediante colectas en mítines o en la vía pública. Por ello, es la obligación de todos los partidos contar con un órgano responsable de la administración de su patrimonio y recursos.

Por otra parte, la presencia del financiamiento privado supone, antes que nada, que el Estado desconoce cuáles son las fuentes efectivas de esta clase de ingresos de los partidos políticos, en tanto que éstos no le informen al respecto. A diferencia del financiamiento público, por principio de cuentas debemos hablar de un elemento de incertidumbre respecto de sus finanzas. Esto quiere decir, que si bien es cierto que el financiamiento privado implica una regulación en materia de límites y prohibiciones a las aportaciones, también trae como consecuencia la necesidad de investigar acerca de la veracidad y la legalidad de los recursos partidistas. La problemática es que en la medida en que el financiamiento privado supone libertad de recaudación de recursos dentro de un esquema de límites y prohibiciones legales, el

control sobre las finanzas de los partidos políticos no se produce de forma natural, sino sólo a través de mecanismos de fiscalización que no sólo deben ser distintos, sino además, cada vez más exhaustivos que aquellos cuyo punto de partida es el financiamiento público.

En este contexto, cuando se habla de la relación entre partidos y dinero es justamente en el ámbito del financiamiento privado donde llegamos a la complejidad del tema. Es en ese terreno donde el financiamiento de la política ha enfrentado uno de sus más serios problemas aún en países que cuentan con democracias muy avanzadas, como es la corrupción política y su relación con el dinero.

### **5.2.3. El financiamiento mixto**

Como la propia palabra lo refiere, ese tipo de financiamiento consiste en aplicar y maximizar las ventajas de combinar el financiamiento público y el financiamiento privado y si el contexto donde se ubica nuestro país es un estado de derecho, entonces es lógico que el tema del financiamiento se regule mediante una serie de disposiciones legales que señalen la forma de utilización.

### **5.2.4. Financiamiento por actividades específicas como entidades de interés público**

El financiamiento público otorgado por este concepto guarda relación con los gastos comprobados que anualmente realicen los partidos políticos en actividades de educación y capacitación política, investigación socioeconómica y política, así mismo tareas editoriales; por lo que debemos entender, que los partidos no solamente deben perseguir sus objetivos e intereses particulares, sino otros mas amplios, comprometidos con el desarrollo de las instituciones y de la cultura política democrática de los ciudadanos, es decir, aquellos de servicio al conjunto de la sociedad.

De ahí que tenga la forma de un reembolso, es decir, que se entregue posteriormente a la comprobación previa de gastos erogados por los partidos en las actividades señaladas. La importancia de involucrar a los partidos políticos en este tipo de actividades se explica

también, por la preocupación de construir una sociedad mejor informada y preparada para la participación política, así como en la consolidación de un sistema de partidos mejor estructurado y con todos los elementos necesarios para impulsar procesos políticos plurales y participativos.

De la propia evolución que ha tenido este tipo de financiamiento específico, que se ofrece año tras año, independientemente de que ocurran procesos electorales o no, observamos y entendemos la preocupación de los legisladores por incentivar estas actividades, ya que originalmente estaba fijado como apoyo un reembolso hasta por 50% de las actividades específicas comprobadas por los partidos políticos, mientras que a partir de la reforma electoral de 1996 hasta la fecha, se incrementó ese apoyo hasta en un 75% de los gastos que hayan erogado los partidos políticos en el año inmediato anterior y las cantidades que se determinen para cada partido son entregadas en administraciones conforme al calendario presupuestal que se apruebe anualmente.

A pesar de que este tipo de financiamiento existe desde hace varios años, apenas ahora empiezan a comprenderse justamente las ventajas del mismo, es decir, sólo muy recientemente aparece considerado como parte central de las estrategias y cálculos de los partidos para allegarse de recursos, lo cual demuestra la escasa importancia que había tenido este financiamiento por actividades específicas, que es una oferta que la autoridad electoral les presenta para que la aprovechen y que hasta los últimos cuatro años puede apreciarse que ha crecido significativamente.

#### **5.2.5. Financiamiento por militancia**

El financiamiento general de los partidos políticos y para sus campañas que provenga de su militancia comprende, en primer término, las cuotas obligatorias ordinarias y extraordinarias de sus afiliados y las aportaciones de sus organizaciones sociales, cuyos montos y periodicidad son determinados libremente por cada partido político.

Asimismo, comprende las cuotas voluntarias y personales que los candidatos de cada partido a puestos de elección aporten exclusivamente para sus campañas, las que en todo caso

tendrán el límite que fije el órgano interno responsable del manejo del financiamiento de cada partido. En todos los casos, el órgano interno responsable de las finanzas partidistas debe expedir el recibo de las cuotas o aportaciones obtenidas y conservar una copia para acreditar el monto ingresado ante la instancia fiscalizadora competente.

#### **5.2.6. Financiamiento por simpatizantes**

Este tipo de financiamiento incluye todas las aportaciones o donativos, en dinero o en especie, efectuadas a los partidos políticos en forma libre y voluntaria por las personas físicas o morales de nacionalidad mexicana con residencia en el país, siempre y cuando no estén comprendidas dentro de las categorías expresamente prohibidas por la ley electoral como las organizaciones religiosas y del culto.

En este sentido, ningún partido político podrá recibir anualmente aportaciones en dinero de simpatizantes por una cantidad mayor al 10% del total del financiamiento público para actividades ordinarias que correspondan a todos los partidos políticos. De igual forma, las aportaciones que realice cada persona física o moral facultada para ello tienen un límite anual equivalente al 0.05% del monto total de financiamiento público para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes otorgado a los partidos políticos en el año que corresponda.

Estas aportaciones pueden realizarse en parcialidades y en cualquier momento, siempre y cuando no rebasen los límites establecidos. En todo caso, para las aportaciones recibidas en dinero deberán expedirse recibos foliados por los partidos políticos en los que consten los datos de identificación del aportante, salvo que sean obtenidas mediante colectas realizadas en mítines o en la vía pública, siempre y cuando no impliquen venta de bienes o artículos promocionales. Las aportaciones recibidas en especie (bienes muebles e inmuebles), se deben hacer constar en un contrato celebrado conforme a las leyes aplicables y destinarse únicamente al cumplimiento del objeto del partido político que haya sido beneficiado con la aportación.

Es importante hacer notar que la ley dispone que las aportaciones en dinero que se realicen a los partidos políticos bajo la modalidad de simpatizantes, son deducibles del Impuesto sobre la Renta, hasta en un monto de 25%.

### **5.2.7. Autofinanciamiento**

Se refiere a todos los ingresos captados por concepto de actividades promocionales, tales como conferencias, espectáculos, juegos y sorteos, eventos culturales, ventas editoriales, de bienes y propaganda utilitaria, así como de cualquier otra similar que realicen con el propósito de allegarse fondos, todas las cuales estarán sujetas a las leyes vigentes en la materia.

Para todos los efectos legales, el órgano interno responsable del financiamiento de cada partido político debe reportar los ingresos obtenidos por este concepto en los informes correspondientes, mismos que deberá entregar al órgano fiscalizador del Instituto Federal Electoral.

### **5.3. Prerrogativas de los partidos políticos**

El Estado mexicano no sólo impulsa el pluripartidismo mediante recursos directos (dinero), sino también mediante recursos indirectos. Estos derechos se les ha denominado “prerrogativas” es en el artículo 41 constitucional donde se consigna como principales prerrogativas de los Partidos Políticos, el tener acceso en forma permanente y equitativa a la radio y a la televisión, el gozar el régimen fiscal que establezca el código y las leyes de la materia, además disfrutar de las franquicias postales y telegráficas que sean necesarias para el cumplimiento de sus funciones y por último, la que hasta ahora es el centro de muchas discusiones en la constante evolución de la política electoral, el participar del financiamiento público correspondiente.

En la actualidad la legislación electoral contempla que la responsabilidad de los partidos políticos no se limita a la mera participación periódica en las elecciones, sino que es

su obligación desarrollar actividades permanentes, entre los que destacan los programas de educación, difusión y participación política, a los cuales Javier Patiño Camarena explica como: “Uno de los medios más adecuados para incorporar al hombre a la cultura y con ellos procurar que cada ser humano se convierta en un agente de transformación y mejoramiento de la colectividad.”<sup>87</sup> Así, empleando los términos que usa la Constitución Política desde 1977, podemos aseverar que los partidos son entidades de interés público que debe atender los intereses de la sociedad y con el fin de que puedan cumplir con toda seguridad la obligación que tienen en ese sentido.

El Código Federal de Instituciones y Procedimiento Electorales establece como una de sus prerrogativas, el acceso a los medios de comunicación en forma permanente, medida que tiene por objeto facilitarles los medios para que puedan difundir sus principios ideológicos, programas de acción y plataformas electorales, así como los análisis y opiniones que tengan respecto a los principales problemas nacionales, como la inseguridad, el desempleo, la pobreza, entre otros.

Esta prerrogativa es reglamentada también por la ley electoral en sus artículos 41 al 48 en particular el 42 fracción primera y 43, los cuales regulan el acceso al tiempo oficial y el acceso al tiempo comercial y que a continuación se transcribirán en su parte medular.

También se establece un conjunto más equitativo y preciso de disposiciones para regular el acceso de los partidos políticos a la radio y televisión en periodos electorales. Independientemente de los 15 minutos mensuales de que disponen de manera permanente, los tiempos gratuitos y adicionales de transmisiones a que tienen derecho los partidos políticos durante los tiempos electorales, se distribuirán en un 30% de forma igualitaria y un 70% de forma proporcional a su fuerza electoral.

El Código Federal de Instituciones Electorales establece que los partidos deberán utilizar por lo menos la mitad del tiempo que le corresponda durante los tiempos electorales para difundir el contenido de sus plataformas electorales. Así mismo, se precisa que los

---

<sup>87</sup> Patiño Camarena Javier, Op. Cit, pág. 348

partidos harán uso de su tiempo mensual en dos programas semanales (artículos 45 y 46) y el orden de presentación de los mismos, se hará mediante sorteos semestrales correspondiéndole a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos determinar las fechas, los canales, las estaciones y los horarios de transmisiones, así como tomar las medidas necesarias para que la programación que corresponda a los partidos políticos tenga la debida difusión a través de la prensa nacional.

Los recursos que otorgó el Instituto Federal Electoral a los partidos políticos para el proceso electoral del año 2000 por ejemplo, correspondientes a financiamiento público y a financiamiento para acceso a medios de comunicación, ascendió a \$3,544,651.39 (Tres mil quinientos cuarenta y cuatro millones, seiscientos cincuenta y un mil, seiscientos noventa y dos pesos 39/00 M. N.). Esta cantidad representa el 41.93% del presupuesto total aprobado al IFE para ese año. De este total, el 31.9% del presupuesto del IFE se asigna a las actividades ordinarias permanentes y gastos de campaña y el 6.99% del presupuesto del IFE para financiar el acceso a radio y televisión.

De esta manera el reconocimiento a la trascendencia pública de los partidos políticos como piezas fundamentales para el funcionamiento de un estado democrático, hace imprescindible su derecho a difundir sus acciones ideológicas y políticas en los medios de comunicación social para contribuir a crear un medio ambiente propicio para que tenga mayor observancia la libertad de expresión y en consecuencia, el derecho a la información. Por lo que coincidimos en lo expresado por Javier Patiño: “La diversidad de opiniones expresado de manera regular por los partidos políticos en medios tan importantes como son la radio y la televisión, sumadas a otras fuentes generadoras de información, deben contribuir a que la opinión pública cuente con los medios adecuados para estar mejor informado al contar con una mayor variedad de puntos de vista”.<sup>88</sup>

Por lo que respecta al acceso al tiempo comercial, es el artículo 48 de la ley electoral, establece las bases fundamentales que deben cumplir los partidos para la contratación de tiempo comercial en la radio y televisión durante las campañas electorales. Dicho artículo

---

<sup>88</sup> Patiño Camarena Javier. Op Cit, pág. 350.

dispone que es derecho exclusivo de los partidos contratar tiempos en radio y televisión para dirigir mensajes orientados a la obtención del voto, limitando a los candidatos solo al uso de los tiempos que les asignen su respectivo partido político o coalición.

Para ello se dispone que la Secretaría Ejecutiva del Instituto Federal Electoral solicitará a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes su intervención, a fin de que los concesionarios o permisionarios de radio y televisión, tanto nacionales como de cada entidad federativa, le proporcionen un catálogo de horarios y sus tarifas correspondientes disponibles para su contratación por los partidos políticos para dos periodos: el primero del 1° de febrero al 31 de marzo del año de la elección y el segundo, del 1° de abril y hasta tres días antes del señalado para la jornada electoral, precisándose que las tarifas no serán superiores a las de la publicidad comercial.

El Instituto Federal Electoral, por conducto de la Secretaría Ejecutiva, pondrá a disposición de los partidos, los catálogos respectivos, con tiempos, horarios, canales y estaciones disponibles. Además que los partidos políticos, deberán comunicar por escrito las estaciones, canales y horarios en que tengan interés contratar tiempos.

También el artículo 48 establece que en el caso de que dos o más partidos políticos manifiesten interés en contratar tiempos en un mismo canal o estación, en los mismos horarios, la Secretaría Ejecutiva dividirá el tiempo total disponible para contratación del canal o estación entre el número de los partidos políticos interesados y el resultado será el tiempo que cada partido podrá contratar.

Se dispone que si un sólo partido político manifiesta interés por contratar tiempo en un canal o estación, podrá hacerlo hasta por el límite que los concesionarios hayan dado a conocer como tiempo disponible para estos efectos. Por otra parte se faculta a la Comisión de Radiodifusión del Instituto Federal Electoral para realizar monitoreos que muestren los tiempos de transmisión sobre las campañas de los partidos políticos en los espacios noticiosos, para informar así al Consejo General.

Uno de los aspectos importantes por destacar es que el Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos, debe reunirse a más tardar el 15 de diciembre del año anterior al de la elección con la Comisión de Radiodifusión y la Cámara de la industria de la Radio y Televisión, para sugerir los lineamientos generales aplicables en sus noticieros, respecto de la información o difusión de las actividades de campaña de los partidos políticos. También se debe recalcar la prohibición que se tiene a terceros, para contratar propaganda en radio y televisión en favor o en contra de algún partido político.

Dentro de las prerrogativas a los partidos políticos, se contempla en la ley electoral, otra modalidad del financiamiento indirecto, que es en materia fiscal, de la que se desprende que los partidos políticos no son sujetos de los impuestos o derechos relacionados con:

“Artículo 50.

- a) Las rifas y sorteos, ferias, festivales y otros eventos que celebren previa autorización legal que tengan por objeto allegarse recursos para el cumplimiento de sus Fines;
- b) Tampoco son gravados con el impuesto sobre la renta, en cuanto a utilidades gravables provenientes de la enajenación de los inmuebles que hubiesen adquirido para el ejercicio de sus funciones específicas; así como los ingresos provenientes de donaciones en numerario o en especie;
- c) Asimismo, los relativos a la venta de impresos que editen para la difusión de sus principios, programas y estatutos y en general para la propaganda, así como por el uso de equipos y medios audiovisuales en la misma; y
- d) Respecto a los demás que se establezcan las disposiciones legales aplicables”.<sup>89</sup>

Por último, dentro del financiamiento indirecto los partidos políticos tienen derecho a utilizar las prerrogativas de franquicias postales y las telegráficas que sean necesarias para el desarrollo de sus actividades (artículos 53,54 y 55 del Código Electoral), destacando el señalamiento de que solo podrán hacer uso de ellas los comités nacionales, regionales, estatales, distritales y municipales de cada partido; haciendo hincapié que esta prerrogativa no hace ninguna distinción entre partidos, ya que se otorga a todos ellos, independiente del

---

<sup>89</sup> Código Federales de Instituciones y Procedimientos Electorales, Op. Cit Ed: Porrúa ....

número de votos que hubiesen obtenido en la contienda electoral inmediata anterior o del número de curules con que cuenten en el Congreso de la Unión.

El monto total del financiamiento público otorgado por este concepto se distribuye asignando el 30% en forma igualitaria entre todos los partidos con representación en las dos Cámaras del Congreso de la Unión y el 70% restante, se hará en forma proporcional de acuerdo con el porcentaje de votación nacional emitida, obtenido por cada partido político con representación en la Cámaras del Congreso de la Unión en la elección de diputados inmediata anterior.

El costo mínimo de gasto de campaña a Presidente debe calcular multiplicando el costo mínimo de gastos de campaña para diputado por el total de diputados a elegir por el principio de mayoría relativa; cifra que a su vez, se divide entre los días que dure la campaña para diputado por este principio y finalmente, se multiplica por los días que dura la campaña para Presidente.

La suma de todas estas operaciones constituye el financiamiento público anual por concepto de actividades ordinarias permanentes.

A este respecto es importante mencionar que por mandato legal, todos y cada uno de los partidos políticos debe destinar anualmente, por lo menos, el 2% del financiamiento público que reciba para el desarrollo de sus fundaciones o institutos de investigación.

#### **5.4. Financiamiento en México**

Es necesario resaltar que esta evolución y desarrollo del financiamiento a los partidos políticos en México se ha basado en distintas vertientes de análisis y de discusión que los legisladores mexicanos han ido resolviendo progresivamente.

Primero fue necesario reconocer que nuestro sistema político se encontró bastante deteriorado después de la salida del poder del Partido Revolucionario Institucional, así como de los demás partidos políticos quedando sumamente debilitados y sin dejar de lado el discutir

la forma de propiciar la constitución de un verdadero sistema de partidos; un segundo punto ha sido reglamentar el financiamiento para evitar cada vez con mayor eficacia el traslado ilegal de recursos públicos a los partidos.

Consecuentemente, se han buscado formas de lograr una mayor competitividad, procurando que los recursos financieros de los partidos sean menos desiguales y que el financiamiento público propicie mejores condiciones de equidad, además de evitar que los partidos políticos lleguen a depender de personas o grupos que por sus aportaciones a las campañas, partidos o candidatos, pretendan determinar la política y las decisiones públicas de México, de esta forma se refrenda la importancia que tienen los partidos políticos como “entidades de internos público”, además cabe señalar que el financiamiento no es únicamente para el desarrollo de sus campañas sino que se deben garantizar los recursos para funcionar durante los tiempos no electorales, previniendo que la mayoría de los recursos y dinero de los partidos sea de origen público como la forma de evitar su dependencia de recursos privados, que pudieran ser recursos opacos, ilegales o corporativos.

Como vemos el financiamiento no sólo cubre la etapa electoral sino también mantiene a los directivos de cada Partido Político en años no electorales haciendo del financiamiento una carga más para las finanzas del gobierno y lo que es peor, el incremento de nuestros impuestos o de nuevas contribuciones, pudiendo utilizar los miles y miles de millones de pesos que se destinan año con año a las organizaciones políticas de nuestro país y dejar de enriquecer a todos y cada uno de los integrantes de los partidos políticos.

Ahora bien, como hemos visto el financiamiento privado ha quedado muy acotado y se ha convertido en una bomba de tiempo, toda vez que creemos que no sólo se debe buscar un equilibrio entre el financiamiento público y el privado, así ir limitando progresivamente el financiamiento público bajo diversas fórmulas. Nuestro argumento para ello es que el financiamiento público en exclusividad o en exceso puede incrementar que los partidos solo se interesen en un año electoral por el dinero y no por las necesidades de la sociedad, problema que reflejará en un alejamiento de sus simpatizantes y ciudadanos, además del deterioro en la estructura de todas las organizaciones políticas que existen en nuestro país y las rupturas en los diferentes partidos como en el caso del PRI con la Maestra Elba Esther Gordillo, Roberto

Madrazo y el denominado TUCOM que conformaban varios gobernadores del Revolucionario Institucional teniendo como objetivo conformar de todos ellos un candidato presidencial, como nos damos cuenta todas las organizaciones políticas entran en una etapa de deterioro y todo por dinero y poder, y lo único que pasa es que uno como electorado pierda la confianza.

Además, debe señalarse que el financiamiento público no incrementa el prestigio social de los partidos, porque unos partidos que dependen absolutamente del dinero público tienen mayor riesgo de separar su acción de las demandas de los electores, sin llegar con esto a eliminar los problemas de un país, por ello considero que está marcado que el financiamiento público debe ser visto como una etapa transitoria, solo justificada por las necesidades de crear condiciones más transparentes y equitativas de la contienda electoral, así como para ayudar a desarrollar un sistema de partidos más pluralistas y con mejores objetivos, pero no hacia sus organizaciones sino a su pueblo.

Con lo anterior, entendemos que en este tema no podemos recurrir a verdades absolutas o soluciones definitivas y creemos que algo de razón le asiste a ambas posiciones, ya que puede asegurarse que en el México de hoy, el financiamiento público ha ayudado a desarrollar nuestra vida democrática, no del todo claro, aunque también ha dado lugar a enviciar a muchas organizaciones.

Pero así como consideramos que el financiamiento público no es la forma idónea para llevar a cabo una elección limpia y transparente, creemos que tampoco lo es el privado en exclusividad o en exceso, de ahí que lo importante sea buscar un balance entre ambos tipos de financiamiento, evitando en todo momento caer en uno u otro extremo por los efectos no deseados o perversos que ello trae consigo, la mejor opción consiste en buscar la solución políticamente viable y técnicamente practicable para cada caso y en atención a las condiciones o periodo en que se suceda el planteamiento de una cuestión.

El gran problema de los partidos en México, como ya lo hemos planteado, es consolidarse como tales y desarrollar una forma de orden democrático competitivo y equitativo a lo largo de todo el territorio nacional, lo cual parece improbable a corto plazo. Lo

cierto es que sus dificultades financieras para sostenerse y consolidarse a través de las puras aportaciones de sus militantes y simpatizantes son enormes y su supervivencia ya no depende sólo de su capacidad de afiliación.

Además, el impresionante aumento de los gastos de las organizaciones debido a la masificación y estratificación de nuestras sociedades y a la necesidad de estar presentes en los medios masivos de comunicación, han hecho improbables pensar en un modelo auto-sustentable de financiamiento de los partidos políticos, sin subsidio directo del Estado.

### **5.5. El proceso del financiamiento en las elecciones de 2000**

Gracias a la consolidación del régimen electoral mexicano, el gasto destinado a las instituciones electorales y a los partidos políticos empieza a entenderse como una inversión que no cesa de generar bienes de uso difundido en materia política y también macroeconómica, (la forma como transcurrieron las elecciones federales de 2000 fue una contundente señal a los mercados mundiales sobre la consolidación democrática de México). Esperando que estas elecciones del 2006 nos representen la consolidación a nivel mundial. No obstante ese reconocimiento, los mismos partidos políticos han dado a conocer su intención de introducir reformas electorales que reduzcan el crecimiento del gasto público destinado a los partidos. Por otro lado, se han expresado críticas a las sumas de financiamiento que recibirán los nuevos partidos que refrendaron su registro al obtener vía coaliciones electorales, el 2 por ciento de los votos en la elección anterior y colocar representantes en el Congreso de la Unión sin demostrar por sí mismos un nivel de presencia mínimo.

En este texto se pretende explicar como creció el volumen total de recursos para los partidos políticos por el hecho de que nuevos partidos refrendaran su registro vía las coaliciones y sobre todo por qué, bajo el actual diseño legal de financiamiento público a los partidos, aunque de entrada parezca contradictorio, la llegada de los nuevos actores resulta funcional a los intereses económicos de los partidos más arraigados. Esto es, cómo la legislación ha sido virtuosa en sus efectos generales, pero tiene ciertas lagunas que producen saldos difíciles de evaluar positivamente.

El financiamiento público que reciben los partidos políticos cada año se define según criterios muy claros del artículo 49 del multicitado Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En primer lugar se fijan unos "costos mínimos de campaña" (cmc) para una elección a diputado, para senador y para Presidente de la República. Se trata de una canasta de bienes de los gastos en que incurren los partidos y candidatos en los distritos y en las entidades del país. A pesar del nombre que el legislador les dio, los costos no necesariamente implican la erogación mínima que debe hacer un partido en cada una de las campañas donde postule candidatos federales (pues los partidos que obtuvieron su registro en 1999 y contendieron por sí solos en la elección federal pasada no contaban con un financiamiento que cubriera, por ejemplo, el "costo mínimo de una campaña para Presidente de la República"). Los cmc son, en realidad, el multiplicador base que se utiliza para fijar posteriormente el financiamiento para actividades ordinarias permanentes, el financiamiento público para gastos de campaña, los topes a los gastos en campaña y el financiamiento para las agrupaciones políticas nacionales.

Si el Consejo General del IFE no altera los elementos y factores que componen a los cmc, la actualización anual se hace, como indica el mismo artículo 49 de la legislación electoral, de acuerdo con la evolución del Índice Nacional de Precios al Consumidor que determina el Banco de México. Así se ha hecho desde 1998.

En lo que hace al financiamiento por actividades ordinarias de los partidos políticos, la fórmula legal de determinación es la siguiente. Se toma el cmc de una campaña para diputado, se multiplica por el número de diputados a elegir (500) y por el número de partidos políticos nacionales con registro y representación en el Congreso de la Unión. Después, el cmc de una campaña para senador se multiplica por el número de legisladores de la cámara alta (128) y eso se multiplica por el número de partidos políticos nacionales representados en el Congreso.

El tercer componente del financiamiento es el cmc de una campaña para Presidente de la República (que se desprende de multiplicar el cmc de una campaña para diputado por 300 distritos, dividirla entre el número de días que dura una campaña para diputado y multiplicarla

por el número de días que dura una campaña para presidente). Los resultados de cada uno de estos ejercicios se suman y de ahí resulta la bolsa final del financiamiento para actividades ordinarias. Como se aprecia, la variación significativa del financiamiento público depende del número de partidos políticos nacionales con representación en el Congreso, que actúan como multiplicador de los cmc de senador y de diputado. De ahí que el margen de modificación del monto de financiamiento público a los partidos que tiene el IFE sea acotado.

En años de elecciones federales, se da a los partidos para gastos de campaña un tanto idéntico al que reciben por actividades ordinarias, es decir, el monto se duplica.

Los criterios de reparto del financiamiento entre los partidos son los siguientes: el 30 por ciento del total se divide en partes iguales entre todos los partidos y el otro 70 por ciento se distribuye según la votación alcanzada en la última elección federal.

Cuando nuevos partidos entran a la contienda, comienzan a recibir cada uno el 2 por ciento del total del financiamiento por actividades ordinarias que tienen los partidos que ya cuentan con representación en el Congreso. Si en una elección estos nuevos partidos obtienen por lo menos el 2 por ciento de los votos y colocan representantes en el Congreso, entonces participarán en el reparto del 30 y 70 por ciento mencionado.

#### **5.5.1. Efectos de las coaliciones electorales.**

Como se sabe, a partir de la elección de 2000 tres partidos políticos (Partido Alianza Social, Partido Sociedad Nacionalista y Convergencia por la Democracia) llegaron por primera vez al Congreso, los tres, por haber participado en la coalición Alianza por México. Como en las elecciones federales no están permitidas las candidaturas comunes, es difícil establecer el aporte de cada uno de estos partidos a la votación total de la coalición, pero hay datos que pueden servir como indicadores. En la elección para jefe de Gobierno del Distrito Federal, donde sí se consideran las candidaturas comunes, estos partidos obtuvieron los siguientes porcentajes de votación: 0.1 por ciento el PSN, 0.2 por ciento el PAS y 0.3 por

ciento Convergencia (los otros tres partidos recientes que perdieron su registro, al contender solos en la elección federal, alcanzaron incluso más votos que los tres anteriores: 0.4 por ciento el PARM, 0.8 por ciento el PCD y 3.3 por ciento Democracia Social).

Por otra parte, además del PAN, PRD y PRD, el PT y PVEM habían refrendado sus registros en elecciones anteriores a 2000, a las cuales acudieron de manera individual y obtuvieron más del 2 por ciento de la votación nacional emitida. Entonces, los partidos que no pasaron, porque jurídicamente no lo necesitaron, por una elección en la que por ellos mismos demostraran tener la base de arraigo mínima son el PAS, PSN y PCD. Si bien a éstos no se les puede atribuir una contribución determinada al número de votos, sí es posible determinar su amplio salto en el acceso al financiamiento público. Gracias al convenio de coalición de la Alianza por México, por la votación alcanzada al PAS se le dieron 2 diputados, al PSN, 3 y a PCD 4 diputados y un senador. Estos tres partidos recibieron un financiamiento por actividades ordinarias de 26 millones de pesos cada uno en 2000 y para 2001 es de 98 millones para el PAS, 98 millones para el PSN y 113 millones de pesos para PCD (incrementos corrientes de 266 por ciento en los dos primeros casos y de 324 por ciento.).

La percepción de estas sumas ha llamado la atención y suscitado críticas en la prensa, pero hasta la fecha, no se ha analizado la implicación en el monto total del financiamiento público que tiene la inclusión de estos tres partidos en el multiplicador para determinar el financiamiento por actividades ordinarias, ni menos aún, la ganancia económica que ellos significaron a partir de 2001 para los otros cinco partidos. En 2000 el financiamiento ordinario se repartió como más adelante se señalara.

En 2001, el dinero por actividades ordinarias a los partidos se distribuyó tomando en cuenta el 30 por ciento igualitario y el 70 por ciento restante según la votación nacional emitida para cada partido en la elección para diputados, así como las cláusulas de los convenios de coalición en materia de financiamiento de las dos alianzas.

El financiamiento creció en 706 mil pesos de un año a otro, un aumento de 35 por ciento en términos reales. Como se observa claramente, el PRD principal partido miembro de

la Alianza por México, vio seriamente disminuida su participación en la bolsa de financiamiento entre 2000 y 2001 (del 21.8 por ciento al 12.4 por ciento); dejó de percibir 53 y medio millones de pesos corrientes, de lo que podría concluirse que su aventura electoral fue poco redituable. Cabe analizar el motivo de su disminución y cómo le hubiera ido de no incluir en la coalición Alianza por México al PAS, al PSN y a Convergencia.

La coalición de la Alianza por México obtuvo el 19.9 por ciento de la votación nacional emitida. Dados los criterios del convenio de dicha coalición, al PRD le correspondió el 12.33 por ciento de la votación nacional emitida con fines de financiamiento, al PT el 3.57 por ciento, a Convergencia el 2 por ciento y al PAS y al PSN uno por ciento, respectivamente. Para asignar el financiamiento del 30 por ciento igualitario, a cada uno de esos partidos le correspondieron ochenta y dos millones setecientos cuarenta y seis mil pesos \$82,746,000.00; y del 70 por ciento restante al PRD le fueron asignados \$190,452,221.00 al PT \$55,246,213.00 a Convergencia \$30,891,976.00 y tanto al PAS como al PSN, \$15,445,988.00.

Entonces, ¿el PRD perdió recursos por ceder ese 4 por ciento de la votación de la Alianza a PSN, PAS y PCD? No, definitivamente.

Supóngase que el PRD sólo se hubiera aliado con el PT y que este último hubiese acordado el mismo porcentaje de participación en la votación final de la Alianza (ese 3.57 por ciento que efectivamente le fue adjudicado). Por otro lado, sería de suponerse que, por la votación que PAS, PCD y PSN tuvieron en el Distrito Federal, estos tres habrían estado condenados a perder su registro. ¿Qué habría pasado con el dinero del PRD? Tendría una participación mayor, ya no el 12.33 por ciento de los votos, sino el 16.33 por ciento e iría al 70 por ciento del reparto proporcional con más puntos a su favor. Pero resulta que llegaría con un porcentaje mayor a la repartición de una bolsa bastante más menguada.

Hagamos cuentas a partir de los costos mínimos de campaña (CMC) del año 2000. Primero, el escenario vigente:

$$\text{CMC diputado } (328,105.71) \times 500 \times 8 = 1,312,422,840.00$$

CMC senador (663,233.72) x 128 x 8 = 679,151,329.28

CMC presidente (214,995,593.85) = 214,995,593.85

Total de financiamiento por actividades ordinarias = 2,206,569,763.13

Ahora veamos en cuánto hubiera quedado el monto sin los tres partidos de reciente creación que refrendaron su registro al participar en la Alianza por México:

CMC diputado (328,105.71) x 500 x 5 = 820,264,275.00

CMC senador (663,233.72) x 128 x 5 = 424,469,580.80

CMC presidente (214,995,593.85) = 214,995,593.85

Total de financiamiento por actividades ordinarias = 1,459,729,450.85

La diferencia entre ambas cantidades es de \$746,840,312.48 setecientos cuarenta y seis millones ochocientos cuarenta mil trescientos doce pesos con cuarenta y ocho centavos , un 51 por ciento más caro. Ese es el costo económico adicional en financiamiento que significó la decisión política de hacer una alianza con esos tres partidos.

Un capítulo aparte merece la revisión de los beneficios en financiamiento que supone, para los partidos que ya tenían registro, la inclusión de los tres aliados del PRD. el dinero al que accederán todos los partidos en 2001 también se presentó cómo sería la distribución de los recursos de permanecer sólo cinco partidos políticos, considerando la misma inflación de 2000 y por tanto, los mismos CMC que se aplicaron en realidad.

Entonces, la inclusión de los tres partidos ha hecho crecer la bolsa total de una manera en que todos los partidos resultan beneficiados. Baste comparar lo que habrían recibido en el segundo escenario con lo que percibirán en realidad ejercicio que se presento anteriormente.

En suma, el financiamiento por actividades ordinarias de los partidos que ya tenían registro crece en conjunto en un 30 por ciento gracias a la inclusión de tres nuevos partidos.

Paradoja: al incrementarse el número de nuevos competidores no disminuyen los recursos para los viejos, sino que aumentan.

El PAN y el PRI son los partidos que más se beneficiaron con la incorporación de nuevas opciones electorales, al aumentar sus recursos 40 por ciento en relación con lo que habrían obtenido si los tres nuevos partidos hubieran perdido su registro. El PRD con todo obtiene en el escenario que persiste un 7 por ciento de recursos más que si no hubiera hecho esa coalición, la cual incluso en su Consejo Nacional se evaluó, a posteriori, como incorrecta.

Podría surgir la pregunta de qué hubiera pasado, si no se incorporaban nuevas fuerzas, con los recursos de los partidos existentes desde 1997 y si no se hubiera llegado a diluir el efecto benéfico que ha tenido el financiamiento público. La respuesta es sencilla: los cinco partidos existentes hubieran recibido en términos reales una bolsa tan grande para actividades ordinarias como la que tuvieron en 2000, pues la actualización inflacionaria del 8.6 por ciento en los costos mínimos de campaña les garantizaría un poder adquisitivo y de gasto idéntico al del año anterior. Eso sí, dados los resultados electorales, cambiaría la participación de cada partido en la bolsa total. Los que vieron reducido su caudal de votos tendrían una rebanada más pequeña del pastel y los que incrementaron su porcentaje de votación accederían a montos mayores.

Como se dieron al final las cosas, todos (los partidos) se vieron beneficiados. La prohibición de las candidaturas comunes en el nivel federal, que dio paso a las coaliciones electorales y que no se exija a los nuevos partidos al menos acreditar su arraigo en una elección, acabaron por generar un marco legal que brinda evidentes estímulos económicos a los partidos establecidos para apoyar la existencia de partidos con una presencia casi nula entre el electorado

## **5.6. Financiamiento de partidos políticos 2006.**

El Instituto Federal Electoral aprobó un tope de campaña presidencial de seiscientos cincuenta y un millones cuatrocientos veintiséis mil cuatrocientos cuarenta y un pesos que

podrán gastar cada candidato a la Presidencia de la República este año sin embargo, los partidos estarán en posibilidad de erogar un conjunto, entre financiamiento publico para gastos ordinarios y de campaña, así como el privado que legalmente pueden captar, una suma total de ocho mil quinientos treinta y seis millones de pesos \$8,536,000.000.00 para 2006 para todos los partidos .

En el caso de las elección, conforme a la ley los partidos recibirán para financiar la totalidad de sus campañas tanto de Presidente, senadores y diputados es de dos mil ciento treinta y tres millones cuatrocientos mil pesos, \$2,133,400.000.00 a lo que podrán sumar una cifra prácticamente similar de recursos privados, que totalizarían cuatro mil doscientos sesenta y seis millones ochocientos mil pesos \$4,266,800.000.00. La única restricción es que todos los institutos políticos pueden captar hasta un peso menos de los montos que reciben de prerrogativas.

Un esquema similar opera para la otra parte del gasto que tienen los partidos, definido como ordinario. Así, recibirán dos mil ciento treinta y tres millones cuatrocientos mil pesos, \$2,133,400.000.00 mas, que podrán contemplar con otros dos mil ciento treinta y tres millones cuatrocientos mil pesos, \$2,133,400.000.00 de origen privado, siempre con la premisa de que el dinero publico superara al particular.

Ahora bien, el financiamiento global que los partidos recibirán del ámbito público para todas sus campañas será como ya lo mencionamos de “dos mil ciento treinta y tres millones cuatrocientos mil pesos, \$2,133,400.000.00 asignados de la siguiente forma: seiscientos treinta y dos millones setecientos mil pesos \$632.700.000.00 al PRI, quinientos setenta y tres millones trescientos mil pesos \$573.300.000.00 al PAN, trescientos setenta y dos millones de pesos \$372.000.000.00 al PRD, ciento noventa seis millones setecientos mil pesos \$196.700.00 al PVEM, ciento treinta y siete millones trescientos mil pesos \$137.300.000.00 a Convergencia, ciento treinta y nueve millones \$139.300.000.00 al PT, cuarenta y un millones \$41.000.000.00 a Nueva Alianza e igual cantidad a Alternativa Social Demócrata, sin

embargo, los partidos pueden captar financiamiento privado para complementar los recursos de campaña hasta por un peso menos de lo entregado por el IFE”.<sup>90</sup>

Así, de cara al proceso electoral el PRI tendrá una bolsa de financiamiento de mil doscientos sesenta y cinco millones seiscientos mil pesos \$1,265.600.000.00 millones de pesos para distribuir en todas sus campañas, siempre bajo el principio de que el monto privado deberá ser un peso menos que el público y de los cuales sólo podrá gastar seiscientos cincuenta y un millones cuatrocientos veinte seis mil pesos \$651,426,441.00 en los proselitismos por la presidencia, que es el tope que fijó el IFE. El resto de los recursos deberán canalizarlos a la búsqueda del voto de aspirantes a escaños y curules

Cabe señalar que el PRI al haberse concretado la alianza con el PVEM en la bolsa del PRI se sumarían trescientos noventa y tres millones seiscientos mil pesos \$393.600.000.00 que es la totalidad de recursos que puede alcanzar el PVEM entre financiamiento público y privado para sus campañas. Con esta cifra, la coalición tendrá mil seiscientos cincuenta y nueve millones doscientos mil pesos \$659,200,000.00 para sus candidatos.

El PAN recibirá quinientos setenta y tres millones trescientos mil pesos \$573.300.000.00 y podrá sumar una cifra casi similar lo que le permitirá alcanzar mil ciento cuarenta y seis millones ochocientos mil pesos \$1,146.800,000.00.

Las prerrogativas del PRD son trescientos setenta y dos millones de pesos \$372,000,000.00 para financiar todas sus campañas, cantidad mucho menor al tope fijado tan solo para la presidencia. Con el financiamiento privado que puede captar esta suma se elevaría a setecientos cuarenta y cuatro millones doscientos mil pesos \$744,200,000.00 para todos sus aspirantes, noventa y tres millones de pesos \$93,000,000.00 por arriba del tope de campaña presidencial fijados por el IFE.

La alianza pactada con el PT y Convergencia, permitirá incrementar al PRD los recursos a la frente de izquierda para la contienda en general, con financiamiento público y

---

<sup>90</sup> La Jornada .....

privado con un total de mil doscientos noventa y siete millones ochocientos mil pesos \$1,297,800,000.00 para todas las candidaturas que promoverán, un poco por encima del PRI y el PAN, como vemos una alianza puede hacer la diferencia en unas elecciones federales o locales, aquí vemos la importancia que tienen las alianzas políticas que más allá de tener un objetivo tienen un interés.

### **5.7. Prohibiciones y restricciones al financiamiento partidista en la legislación actual**

La legislación electoral en su artículo 49 numeral segundo dispone expresamente que no podrán realizarse aportaciones o donativos a los partidos políticos en dinero o en especie, por sí o por interpósita persona y bajo ninguna circunstancia de:

1. “Los Poderes Ejecutivos, Legislativo y Judicial de la Federación y de los Estados, y los Ayuntamientos, salvo los establecidos en la Ley.
2. Las dependencias, entidades u organismos de la administración pública federal, estatal o municipal, centralizada o paraestatal, y los órganos de gobierno del Distrito Federal.
3. Los partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras.
4. Los organismos internacionales de cualquier naturaleza.
5. Los ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión o secta.
6. Las personas que vivan o trabajen en el extranjero.
7. Las empresas mexicanas de carácter mercantil”<sup>91</sup>.

De igual manera, se dispone que los partidos políticos no puedan solicitar créditos provenientes de la banca de desarrollo para el financiamiento de sus actividades, ni aportaciones de personas no identificadas, con excepción de las obtenidas mediante colectas realizadas en mítines o en la vía pública.

---

<sup>91</sup> Código Federal de Procedimientos Electorales Op. Cit.. Pág. 43

## PROPUESTA

Como vemos este tema no es simplemente un tema de investigación, es un tema de interés nacional y que a todos los mexicanos nos debería de importar, porque es de gran relevancia y más cuando se trata del futuro de un país con una cultura impresionante sobre todo en historia además de la riqueza natural y que se ha visto durante su devenir histórico saqueado por personajes políticos que lo han gobernado, claro si podemos llamarle “GOBERNAR” al empobrecimiento que le han dejado al país, como nación económicamente, en territorio así como naturalmente pero bueno eso lo hemos permitido todos nosotros al perder el interés político y solo dejarle la política a los políticos, error que hemos cometido la mayoría de los mexicanos porque no es posible que se disponga del dinero de todos los mexicanos para mantener la vida política de unos cuantos, porque créanme, no es para mejorar al país es para mejorar la vida económica de los que mas tienen.

Por ejemplo el Instituto Federal Electoral dispuso en el 2002 de casi cinco mil ochocientos millones de pesos, de los cuales dos mil seiscientos setenta y un millones fueron para los partidos políticos, dos mil ciento cincuenta y seis millones se gastaron en sueldos, salarios y honorarios que paga el propio IFE dentro del rubro de "servicios personales", en tanto que material y suministros, bienes muebles e inmuebles, obras públicas y servicios generales absorberán el resto de la partida, díganme si alguien se pregunta por qué resulta tan encarnizada la pugna interna por el control de cada partido, si sólo ve mayoriteos y maniobras y pocas veces planteamientos programáticos o ideas políticas, la explicación está a la vista: dentro de cada organización hay una pelea en toda forma por el dinero que les provee el IFE por mandato de ley, este mandato lo aprueba de una manera muy sencilla “

Por supuesto, también hay una disputa por las candidaturas a puestos de elección, pero las disputas son, sobre todo, por los dineros que el Estado provee a cada formación política por el solo hecho de existir o más propiamente, de tener registro ante el IFE, aunque no tengan precisamente existencia real como partidos, pues en varios casos se trata de negocios familiares, de membrete que sirven de pantalla a políticos en desgracia o de meros changarros en los que algunos vívales se ganan la vida.

Así como el gobierno creó el Fobaproa, ahora IPAB para subsidiar banqueros, para los políticos creó el IFE, verdadero Fobaproa de la grilla, concebido como una especie de Santaclós justiciero y dadivoso, árbitro de las contiendas y benefactor de los contendientes y de su propio funcionariado. Para confirmarlo, este año los partidos legalmente existentes se repartirán más ocho mil millones de pesos. Recibirán una parte de acuerdo con el número de votos obtenidos en la última elección y otra más por el solo hecho de contar con la patente que extiende el IFE. Unos más, otros menos, pero todos recibirán millonadas, díganme si no es una ofensa para millones de mexicanos que no tiene ni que comer.

El tesoro que legalmente cae en las arcas de cada partido ha despertado la codicia de grupos, grupúsculos y de toda la onda grupera, afanada en meterse a las boletas electorales y por supuesto, en el reparto de dineros públicos. Por lo pronto, este año el IFE deberá decidir cuántos del medio centenar de aspirantes podrán recibir el honroso y no menos jugoso título de partidos políticos, con las correspondientes partidas a cargo de los contribuyentes.

Para las elecciones próximas, la bolsa a repartir no será "únicamente" de más de ocho mil millones, como ahora, sino más o menos del doble. Los dirigentes de los partidos se frotan las manos. Podrán aumentarse los sueldos, los gastos de representación y otros beneficios; se harán comprar autos nuevos, celulares de más potencia y oficinas más amplias; doblarán el número de guaruras, contratarán secretarías más guapas y edecanes. Por supuesto, las campañas se harán como lo marca la legislación, aunque a cada candidato finalmente le tocará una bicoca, pues repartir las prerrogativas de ley entre 500 candidatos impide ser generosos con los aspirantes a curul, pero como parte del otorgamiento de las cantidades a financiar depende del número de electores que vote, por eso este año se les ocurrió que también votarían en el extranjero, capricho que nos costo mas de mil millones de pesos pero bueno es parte de nuestra vida democrática.

Por eso ahora por encima del conglomerado de partidos está el IFE, que indudablemente rindió buenos servicios a un país que andaba en busca de democracia electoral. Pero si ésta ya es un hecho, ahora el citado Instituto debe bajar su perfil, afinar sus funciones y reducir su protagonismo, lo que implica reducir su planta de personal, hecho

ciertamente indeseable en tiempos de recesión y desempleo galopante. Sin embargo, lo cierto es que elecciones federales sólo las hay cada tres años. Entre unos y otros comicios no hay razón para que ese organismo mantenga en sus nóminas a los 12 mil trabajadores que tiene, más los que se hayan acumulado

Hay que mantener todo el pesado aparato del IFE porque representa el servicio electoral de carrera y de otro modo, si entre una y otra elección federal sólo se quedará con el personal indispensable, eso llevaría a improvisar personal para cada proceso comicial. Hay países donde el sistema electoral es altamente eficaz, pese a que las oficinas de las autoridades respectivas cierran entre una y otra votación y no existe propiamente "personal electoral de carrera". Aquí pudo justificarse tan enorme aparato cuando los ciudadanos le disputaban al gobierno y su partido el control de las elecciones y el manejo de los resultados. Ganado lo anterior, resulta ocioso mantener la inacabable nómina del IFE, que en la cúspide -consejeros, directores, subdirectores y otros funcionarios- concentra el costo mayor, pues supone gastos múltiples, coches, gasolina, choferes, secretarias, ayudantes y toda la parafernalia burocrática.

Los sueldos no son poca cosa, pues hay que recordar que los de consejeros son iguales a los de ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con la diferencia de que éstos últimos tienen trabajo todo el año y todos los años, mientras que las obligaciones del IFE se limitan a unos meses de cada trienio, con excepción quizá del Registro Federal de Electores, que muy bien podría racionalizar sus actividades para que resultaran menos onerosas.

Tenemos una democracia onerosa y su costo, es indudablemente cierto, se justificó en otro momento, a la fecha. Hoy existen reglas claras y en todo caso habría que modificar el marco legal para impedir el manipuleo excluyente de los partidos mayores, reducir al mínimo los requisitos para obtener y conservar el registro, abrir cauces a la participación libre y dejar que sea el voto, en igualdad de condiciones, el que decida quién se queda y quién se va, además, de realizar una nueva reforma legal urgente y proporcionar mucho menos financiamiento a los partidos políticos, buscar la forma de que las campañas electorales se lleven mediante periodos cortos únicamente por medios de comunicación mediante la

realización de debates y propuestas de soluciones para el mejoramiento de nuestra sociedad, claro subsidió que tendrán que cubrir las empresas de comunicación.

El financiamiento público se estableció para evitar que a las campañas se infiltrara el dinero del narcotráfico o las aportaciones de fuerzas extranjeras. En el primer caso, una investigación sería mostraría que muchos candidatos no tienen modo de exhibir el origen lícito de su financiamiento; en el segundo, fue público que la campaña del candidato del PAN y actual Presidente de la República se financió parcialmente con recursos llegados de Estados Unidos. Acortar el tiempo de las campañas y despojarlas de su atractivo mercantil evitaría la participación de dinero sucio. El Congreso tiene la palabra y nosotros nuestro futuro.

### **Reformas al código federal de instituciones y procedimientos electorales (COFIPE)**

La iniciativa de reformar de manera integral los artículos 49, 49-A y 49-B del COFIPE a fin de establecer nuevas normas que regulen con mayor precisión y equidad el financiamiento de los partidos políticos, tanto en su vertiente pública como privada. Se propone establecer un límite al financiamiento privado de los partidos políticos igual al 5 %, respecto del total de financiamiento público que reciba el conjunto de los partidos políticos por concepto de gasto ordinario, con objeto de que el financiamiento público siempre prevalezca sobre el financiamiento privado, como lo ordena el artículo 41 de la Constitución. Se propone también un límite a las aportaciones individuales, equivalente a \$100,000 por individuo, respetando el límite total arriba citado. Estas propuestas tienen la ventaja adicional de reducir substancialmente la oportunidad de que el dinero de dudosa procedencia se infiltre en los partidos políticos y desnaturalice las contiendas electorales, convirtiéndolas en torneos de cuentas bancarias.

La propuesta prohíbe que las personas morales de cualquier naturaleza: sindicatos, organizaciones sociales, etc. realicen aportaciones a partidos políticos, pues en nuestro país esta práctica violenta los derechos de los individuos y favorece el corporativismo y el clientelismo. La iniciativa también regula algo que constituye hasta ahora un completo vacío jurídico, así también el destino de los bienes de los partidos y agrupaciones políticos que

pierden su registro. Aquí el objetivo central es que dichos partidos y agrupaciones, después de cumplir con sus obligaciones de carácter laboral y civil, devuelvan al erario público lo que provino originalmente de él, ya que el objeto de la disposición de recursos públicos se ha extinguido, para este particular se propone también la reforma del artículo 67 del Código Electoral.

La propuesta en esta investigación se aborda de manera directa, en los artículos 8 y 175 del COFIPE, el fenómeno de las llamadas *precampañas*, que ya es considerado por todas las fuerzas políticas como un problema que requiere urgentemente regulación, pues la falta de ésta ha dado lugar a numerosos abusos y a que se cierna el peligro para el sistema de partidos, de que éstos acaben convertidos en simples franquicias de individuos con dinero o con acceso a él. Nos parece indiscutible que el espíritu de la Constitución es que México cuente con un sistema consolidado y representativo de partidos políticos, que funcionen simultáneamente como expresión de la pluralidad política y como integradores de intereses en pro del consenso democrático. En consecuencia, la propuesta considera todos los gastos realizados por los partidos o sus afiliados, tendientes a perfilar candidaturas fuera de las campañas electorales, también conocidos como *precampañas*, los cuales serán considerados como parte de los gastos de las campañas constitucionales y tendrán los límites que la ley establezca. Los partidos deberán presentar al IFE un informe pormenorizado de estos gastos al inicio de las campañas.

Esta propuesta se encamina también en ampliar y precisar las atribuciones de fiscalización del IFE para investigar y requerir información sobre los ingresos y egresos de los partidos políticos, desarrollando el camino ya señalado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Por ello se propone la reforma de los artículos 49-A y 49-B del Código de la materia, así como del artículo 69 del Código Fiscal de la Federación y el artículo 117 de la Ley de Instituciones de Crédito, para incluir expresamente al IFE entre las autoridades a quienes no resulta aplicable el secreto bancario. El espíritu que anima a esta propuesta va mucho más allá de adaptar el texto de la ley a la resolución judicial, se trata de la urgencia de avanzar en la concreción normativa de un valor absolutamente fundamental para la democracia: que es la transparencia.

La iniciativa también propone revisar la utilización y acceso a las franquicias postales y telegráficas, con objeto de someterlos a criterios de racionalidad y austeridad, en beneficio de las finanzas públicas, mediante reformas al artículo 67 de la Ley del Servicio Postal Mexicano, así como al artículo 54 del COFIPE.

Esta propuesta está orientada a impedir de tajo la participación de dinero de dudoso origen en el sector decisivo de la política: los medios electrónicos de comunicación, así como a impedir que la equidad en las contiendas electorales se rompa, y que las elecciones sean decididas no por la argumentación, sino por la disponibilidad de recursos económicos. Los anteriores objetivos son alcanzables, si la ley interviene, de manera directa, en el espacio que hoy constituye el escenario fundamental de la política: los medios masivos de comunicación y, muy especialmente, la radio y la televisión. Las experiencias de varias repúblicas hermanas de América Latina, así como de Estados Unidos e incluso de países europeos, como Italia, resultan aleccionadoras: a falta de reglas adecuadas, oscuros grupos de interés e incluso el crimen organizado, penetran decisivamente en los sistemas políticos. Esta Iniciativa busca evitar que la incipiente democracia mexicana termine de nacer marcada desde la cuna por estos flagelos.

Por ello, proponemos la reforma de los artículos 42, 44, 47 y 48 del COFIPE a fin de establecer en año electoral, la obligación de los concesionarios de radio y televisión de pagar sus impuestos federales en tiempos que serán puestos a disposición del Instituto Federal Electoral por la Secretaría de Gobernación. Los tiempos serían a su vez distribuidos a los partidos de modo completamente gratuito y por medio de las reglas de distribución y solución de conflictos de interés que ya se encuentran plasmadas en la Constitución y en el artículo 48 del citado Código, y que han dado un buen resultado hasta ahora.

De este modo el único acceso de los partidos a estos medios será por medio del tiempo oficial, con lo cual también se abarata decisivamente el costo que las elecciones tienen para el erario público, ya que las normas para el cálculo que realiza el Consejo General del IFE de los costos de las campañas, cálculo que sirve para determinar el financiamiento público que recibirán los partidos políticos, está en gran medida basado en los enormes precios de los

tiempos en radio y televisión. Extrayendo los costos de contratación de radio y televisión de dicho cálculo, en virtud de que éstos no costarían nada a los partidos, el financiamiento público a los partidos políticos disminuiría aproximadamente en un 50%, lo cual resulta muy favorable para las finanzas públicas. La propuesta parte de la consideración de que pueden y deben servir a los fines de la democracia los impuestos que, por mandato del artículo 31 constitucional, están obligados a pagar en proporción a sus altas ganancias los concesionarios de radio y televisión.

No sólo la afluencia del dinero privado en las elecciones debe ser controlada, también el uso de dinero público debe ser regulado, nuevamente, en lo que se refiere al uso de los medios electrónicos de comunicación. En tal virtud se propone que, durante las campañas electorales federales, el Ejecutivo de la Unión, los Gobernadores de los Estados, así como el Jefe de Gobierno del Distrito Federal; limiten el uso de la radio y televisión a la difusión de la información indispensable a las campañas de protección civil, de salud, de previsión social, así como afrontar situaciones de emergencia, para lo cual se propone la reforma del artículo 190 del Código que nos ocupa.

En relación a reducir las campañas en días representaría un ahorro indudable, mediante reforma del artículo 177 del COFIPE, reducir el tiempo de duración de las campañas de la siguiente manera:

- Presidente de los Estados Unidos Mexicanos: **2 Meses.**
- Senadores de la República: **1 Mes.**
- Diputados Federales: **1 Mes.**

El objeto de la reducción que se propone es evitar la saturación que para los electores suponen campañas tan prolongadas como las vigentes, así como abaratar sus costos, tanto para el erario público como para los concesionarios de radio y televisión, quienes, por efecto de disposición de esta iniciativa, quedarían obligados a proveer, a título de pago de impuestos en especie, los tiempos indispensables para la difusión de los mensajes de los partidos políticos.

Se propone también adicionar, en los artículos 182 y 182-A del COFIPE los catálogos de lo que la ley considera actos de campaña y propaganda electorales, con todas las formas que, en los hechos de la política práctica, asumen dichos actos, a fin de mejorar el control sobre los recursos financieros que hacen posibles estas actividades. Al respecto debemos decir que la realidad ha rebasado con mucho a la ley vigente, por lo que resulta necesario su puesta al día, de otro modo, el control sobre los gastos de campaña, piedra de toque de la legitimidad electoral en nuestros días, perdería efectividad. Igualmente se propone reducir los topes de gastos de campaña, mediante la disminución del factor, contenido en el artículo 182-A del COFIPE, que permite su cálculo, del 2.5 a 1.5. Nuevamente, la intención es reducir el papel del dinero en la política, con objeto de preservar la equidad en la competencia, así como de dificultar el ingreso de recursos de dudosa procedencia a la arena política, fenómeno que coloca el poder político en manos de la delincuencia.

## CONCLUSIONES

**Primera.** La autoridad competente para el otorgamiento del financiamiento que le es otorgado a los partidos políticos en proceso electoral es el IFE, de dicho financiamiento sólo el 0.05% del total es el que se permite para una participación privada.

**Segunda.** El financiamiento que se les otorga a los partidos políticos se debe reducir ya que las necesidades económicas del país no están en condiciones aptas para seguir otorgando aportaciones a una democracia que no se ha visto reflejada, ya que cada proceso electoral y específicamente en elecciones federales se cometen una serie de irregularidades por todos los partidos políticos, por mencionar algunas encontramos las elecciones presidenciales del 2000 principalmente en PRI (PEMEX GATE) y en el PAN (amigos de fox).

**Tercera.** Se necesita una regulación eficaz en nuestro sistema político electoral para así evitar las irregularidades en cuanto al excesivo financiamiento que se les otorga a los partidos políticos en proceso electoral, para que de esta manera se legalice la participación de la iniciativa privada en un mayor porcentaje al que se les permite a las agrupaciones políticas.

**Cuarta.** Que únicamente se les designe el 30% del financiamiento que se otorga en la actualidad a los partidos políticos y que el 10% sea designado por la iniciativa privada.

**Quinta.** La reducción por parte del IFE a los partidos políticos sea del 70% y este se ocupe y sea repartido a la salud, educación y al campo, áreas o sectores que en México se tienen plenamente descuidados.

**Sexta.** Para efectos de los topes de gastos de campaña debemos entender que es excesivo el gasto de propaganda que comprenden los realizados en bardas, mantas, volantes, pancartas, equipos de sonido, eventos políticos realizados en lugares alquilados, propaganda utilitaria y otros similares, siendo estos gastos innecesarios para dar a conocer una buena propuesta política,

**Séptima.** Otro de los gastos excesivos son los operativos de la campaña, que comprenden los sueldos y salarios del personal eventual, arrendamiento eventual de bienes muebles e inmuebles, gasto de transporte de material y personal, viáticos y otros similares, igualmente sin beneficio para mejorar nuestra democracia.

**Octava.** En lo que se refiere a gastos de propaganda en prensa, radio y televisión, que comprenden los realizados en cualquiera de estos medios, tales como mensajes, spots publicitarios y sus similares, deberían ser administrados directamente por el Consejo General del IFE, esto para su buena y adecuada administración.

## PROPUESTA

Como vemos este tema no es simplemente un tema de investigación, es un tema de interés nacional y que a todos los mexicanos nos debería de importar, porque es de gran relevancia y más cuando se trata del futuro de un país con una cultura impresionante sobre todo en historia además de la riqueza natural y que se ha visto durante su devenir histórico saqueado por personajes políticos que lo han gobernado, claro si podemos llamarle “GOBERNAR” al empobrecimiento que le han dejado al país, como nación económicamente, en territorio así como naturalmente pero bueno eso lo hemos permitido todos nosotros al perder el interés político y solo dejarle la política a los políticos, error que hemos cometido la mayoría de los mexicanos porque no es posible que se disponga del dinero de todos los mexicanos para mantener la vida política de unos cuantos, porque créanme, no es para mejorar al país es para mejorar la vida económica de los que mas tienen.

Por ejemplo el Instituto Federal Electoral dispuso en el 2002 de casi cinco mil ochocientos millones de pesos, de los cuales dos mil seiscientos setenta y un millones fueron para los partidos políticos, dos mil ciento cincuenta y seis millones se gastaron en sueldos, salarios y honorarios que paga el propio IFE dentro del rubro de "servicios personales", en tanto que material y suministros, bienes muebles e inmuebles, obras públicas y servicios generales absorberán el resto de la partida, díganme si alguien se pregunta por qué resulta tan encarnizada la pugna interna por el control de cada partido, si sólo ve mayoriteos y maniobras y pocas veces planteamientos programáticos o ideas políticas, la explicación está a la vista: dentro de cada organización hay una pelea en toda forma por el dinero que les provee el IFE por mandato de ley, este mandato lo aprueba de una manera muy sencilla “

Por supuesto, también hay una disputa por las candidaturas a puestos de elección, pero las disputas son, sobre todo, por los dineros que el Estado provee a cada formación política por el solo hecho de existir o más propiamente, de tener registro ante el IFE, aunque no tengan precisamente existencia real como partidos, pues en varios casos se trata de negocios familiares, de membrete que sirven de pantalla a políticos en desgracia o de meros changarros en los que algunos vívales se ganan la vida.

Así como el gobierno creó el Fobaproa, ahora IPAB para subsidiar banqueros, para los políticos creó el IFE, verdadero Fobaproa de la grilla, concebido como una especie de Santaclós justiciero y dadivoso, árbitro de las contiendas y benefactor de los contendientes y de su propio funcionariado. Para confirmarlo, este año los partidos legalmente existentes se repartirán más ocho mil millones de pesos. Recibirán una parte de acuerdo con el número de votos obtenidos en la última elección y otra más por el solo hecho de contar con la patente que extiende el IFE. Unos más, otros menos, pero todos recibirán millonadas, díganme si no es una ofensa para millones de mexicanos que no tiene ni que comer.

El tesoro que legalmente cae en las arcas de cada partido ha despertado la codicia de grupos, grupúsculos y de toda la onda grupera, afanada en meterse a las boletas electorales y por supuesto, en el reparto de dineros públicos. Por lo pronto, este año el IFE deberá decidir cuántos del medio centenar de aspirantes podrán recibir el honroso y no menos jugoso título de partidos políticos, con las correspondientes partidas a cargo de los contribuyentes.

Para las elecciones próximas, la bolsa a repartir no será "únicamente" de más de ocho mil millones, como ahora, sino más o menos del doble. Los dirigentes de los partidos se frotan las manos. Podrán aumentarse los sueldos, los gastos de representación y otros beneficios; se harán comprar autos nuevos, celulares de más potencia y oficinas más amplias; doblarán el número de guaruras, contratarán secretarías más guapas y edecanes. Por supuesto, las campañas se harán como lo marca la legislación, aunque a cada candidato finalmente le tocará una bicoca, pues repartir las prerrogativas de ley entre 500 candidatos impide ser generosos con los aspirantes a curul, pero como parte del otorgamiento de las cantidades a financiar depende del número de electores que vote, por eso este año se les ocurrió que también votarán en el extranjero, capricho que nos costo mas de mil millones de pesos pero bueno es parte de nuestra vida democrática.

Por eso ahora por encima del conglomerado de partidos está el IFE, que indudablemente rindió buenos servicios a un país que andaba en busca de democracia electoral. Pero si ésta ya es un hecho, ahora el citado Instituto debe bajar su perfil, afinar sus funciones y reducir su protagonismo, lo que implica reducir su planta de personal, hecho

ciertamente indeseable en tiempos de recesión y desempleo galopante. Sin embargo, lo cierto es que elecciones federales sólo las hay cada tres años. Entre unos y otros comicios no hay razón para que ese organismo mantenga en sus nóminas a los 12 mil trabajadores que tiene, más los que se hayan acumulado

Hay que mantener todo el pesado aparato del IFE porque representa el servicio electoral de carrera y de otro modo, si entre una y otra elección federal sólo se quedará con el personal indispensable, eso llevaría a improvisar personal para cada proceso comicial. Hay países donde el sistema electoral es altamente eficaz, pese a que las oficinas de las autoridades respectivas cierran entre una y otra votación y no existe propiamente "personal electoral de carrera". Aquí pudo justificarse tan enorme aparato cuando los ciudadanos le disputaban al gobierno y su partido el control de las elecciones y el manejo de los resultados. Ganado lo anterior, resulta ocioso mantener la inacabable nómina del IFE, que en la cúspide -consejeros, directores, subdirectores y otros funcionarios- concentra el costo mayor, pues supone gastos múltiples, coches, gasolina, choferes, secretarias, ayudantes y toda la parafernalia burocrática.

Los sueldos no son poca cosa, pues hay que recordar que los de consejeros son iguales a los de ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con la diferencia de que éstos últimos tienen trabajo todo el año y todos los años, mientras que las obligaciones del IFE se limitan a unos meses de cada trienio, con excepción quizá del Registro Federal de Electores, que muy bien podría racionalizar sus actividades para que resultaran menos onerosas.

Tenemos una democracia onerosa y su costo, es indudablemente cierto, se justificó en otro momento, a la fecha. Hoy existen reglas claras y en todo caso habría que modificar el marco legal para impedir el manipuleo excluyente de los partidos mayores, reducir al mínimo los requisitos para obtener y conservar el registro, abrir cauces a la participación libre y dejar que sea el voto, en igualdad de condiciones, el que decida quién se queda y quién se va, además, de realizar una nueva reforma legal urgente y proporcionar mucho menos financiamiento a los partidos políticos, buscar la forma de que las campañas electorales se lleven mediante periodos cortos únicamente por medios de comunicación mediante la

realización de debates y propuestas de soluciones para el mejoramiento de nuestra sociedad, claro subsidió que tendrán que cubrir las empresas de comunicación.

El financiamiento público se estableció para evitar que a las campañas se infiltrara el dinero del narcotráfico o las aportaciones de fuerzas extranjeras. En el primer caso, una investigación sería mostraría que muchos candidatos no tienen modo de exhibir el origen lícito de su financiamiento; en el segundo, fue público que la campaña del candidato del PAN y actual Presidente de la República se financió parcialmente con recursos llegados de Estados Unidos. Acortar el tiempo de las campañas y despojarlas de su atractivo mercantil evitaría la participación de dinero sucio. El Congreso tiene la palabra y nosotros nuestro futuro.

### **Reformas al código federal de instituciones y procedimientos electorales (COFIPE)**

La iniciativa de reformar de manera integral los artículos 49, 49-A y 49-B del COFIPE a fin de establecer nuevas normas que regulen con mayor precisión y equidad el financiamiento de los partidos políticos, tanto en su vertiente pública como privada. Se propone establecer un límite al financiamiento privado de los partidos políticos igual al 5 %, respecto del total de financiamiento público que reciba el conjunto de los partidos políticos por concepto de gasto ordinario, con objeto de que el financiamiento público siempre prevalezca sobre el financiamiento privado, como lo ordena el artículo 41 de la Constitución. Se propone también un límite a las aportaciones individuales, equivalente a \$100,000 por individuo, respetando el límite total arriba citado. Estas propuestas tienen la ventaja adicional de reducir substancialmente la oportunidad de que el dinero de dudosa procedencia se infiltre en los partidos políticos y desnaturalice las contiendas electorales, convirtiéndolas en torneos de cuentas bancarias.

La propuesta prohíbe que las personas morales de cualquier naturaleza: sindicatos, organizaciones sociales, etc. realicen aportaciones a partidos políticos, pues en nuestro país esta práctica violenta los derechos de los individuos y favorece el corporativismo y el clientelismo. La iniciativa también regula algo que constituye hasta ahora un completo vacío jurídico, así también el destino de los bienes de los partidos y agrupaciones políticos que

pierden su registro. Aquí el objetivo central es que dichos partidos y agrupaciones, después de cumplir con sus obligaciones de carácter laboral y civil, devuelvan al erario público lo que provino originalmente de él, ya que el objeto de la disposición de recursos públicos se ha extinguido, para este particular se propone también la reforma del artículo 67 del Código Electoral.

La propuesta en esta investigación se aborda de manera directa, en los artículos 8 y 175 del COFIPE, el fenómeno de las llamadas *precampañas*, que ya es considerado por todas las fuerzas políticas como un problema que requiere urgentemente regulación, pues la falta de ésta ha dado lugar a numerosos abusos y a que se cierna el peligro para el sistema de partidos, de que éstos acaben convertidos en simples franquicias de individuos con dinero o con acceso a él. Nos parece indiscutible que el espíritu de la Constitución es que México cuente con un sistema consolidado y representativo de partidos políticos, que funcionen simultáneamente como expresión de la pluralidad política y como integradores de intereses en pro del consenso democrático. En consecuencia, la propuesta considera todos los gastos realizados por los partidos o sus afiliados, tendientes a perfilar candidaturas fuera de las campañas electorales, también conocidos como precampañas, los cuales serán considerados como parte de los gastos de las campañas constitucionales y tendrán los límites que la ley establezca. Los partidos deberán presentar al IFE un informe pormenorizado de estos gastos al inicio de las campañas.

Esta propuesta se encamina también en ampliar y precisar las atribuciones de fiscalización del IFE para investigar y requerir información sobre los ingresos y egresos de los partidos políticos, desarrollando el camino ya señalado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Por ello se propone la reforma de los artículos 49-A y 49-B del Código de la materia, así como del artículo 69 del Código Fiscal de la Federación y el artículo 117 de la Ley de Instituciones de Crédito, para incluir expresamente al IFE entre las autoridades a quienes no resulta aplicable el secreto bancario. El espíritu que anima a esta propuesta va mucho más allá de adaptar el texto de la ley a la resolución judicial, se trata de la urgencia de avanzar en la concreción normativa de un valor absolutamente fundamental para la democracia: que es la transparencia.

La iniciativa también propone revisar la utilización y acceso a las franquicias postales y telegráficas, con objeto de someterlos a criterios de racionalidad y austeridad, en beneficio de las finanzas públicas, mediante reformas al artículo 67 de la Ley del Servicio Postal Mexicano, así como al artículo 54 del COFIPE.

Esta propuesta está orientada a impedir de tajo la participación de dinero de dudoso origen en el sector decisivo de la política: los medios electrónicos de comunicación, así como a impedir que la equidad en las contiendas electorales se rompa, y que las elecciones sean decididas no por la argumentación, sino por la disponibilidad de recursos económicos. Los anteriores objetivos son alcanzables, si la ley interviene, de manera directa, en el espacio que hoy constituye el escenario fundamental de la política: los medios masivos de comunicación y, muy especialmente, la radio y la televisión. Las experiencias de varias repúblicas hermanas de América Latina, así como de Estados Unidos e incluso de países europeos, como Italia, resultan aleccionadoras: a falta de reglas adecuadas, oscuros grupos de interés e incluso el crimen organizado, penetran decisivamente en los sistemas políticos. Esta Iniciativa busca evitar que la incipiente democracia mexicana termine de nacer marcada desde la cuna por estos flagelos.

Por ello, proponemos la reforma de los artículos 42, 44, 47 y 48 del COFIPE a fin de establecer en año electoral, la obligación de los concesionarios de radio y televisión de pagar sus impuestos federales en tiempos que serán puestos a disposición del Instituto Federal Electoral por la Secretaría de Gobernación. Los tiempos serían a su vez distribuidos a los partidos de modo completamente gratuito y por medio de las reglas de distribución y solución de conflictos de interés que ya se encuentran plasmadas en la Constitución y en el artículo 48 del citado Código, y que han dado un buen resultado hasta ahora.

De este modo el único acceso de los partidos a estos medios será por medio del tiempo oficial, con lo cual también se abarata decisivamente el costo que las elecciones tienen para el erario público, ya que las normas para el cálculo que realiza el Consejo General del IFE de los costos de las campañas, cálculo que sirve para determinar el financiamiento público que recibirán los partidos políticos, está en gran medida basado en los enormes precios de los

tiempos en radio y televisión. Extrayendo los costos de contratación de radio y televisión de dicho cálculo, en virtud de que éstos no costarían nada a los partidos, el financiamiento público a los partidos políticos disminuiría aproximadamente en un 50%, lo cual resulta muy favorable para las finanzas públicas. La propuesta parte de la consideración de que pueden y deben servir a los fines de la democracia los impuestos que, por mandato del artículo 31 constitucional, están obligados a pagar en proporción a sus altas ganancias los concesionarios de radio y televisión.

No sólo la afluencia del dinero privado en las elecciones debe ser controlada, también el uso de dinero público debe ser regulado, nuevamente, en lo que se refiere al uso de los medios electrónicos de comunicación. En tal virtud se propone que, durante las campañas electorales federales, el Ejecutivo de la Unión, los Gobernadores de los Estados, así como el Jefe de Gobierno del Distrito Federal; limiten el uso de la radio y televisión a la difusión de la información indispensable a las campañas de protección civil, de salud, de previsión social, así como afrontar situaciones de emergencia, para lo cual se propone la reforma del artículo 190 del Código que nos ocupa.

En relación a reducir las campañas en días representaría un ahorro indudable, mediante reforma del artículo 177 del COFIPE, reducir el tiempo de duración de las campañas de la siguiente manera:

- Presidente de los Estados Unidos Mexicanos: **2 Meses.**
- Senadores de la República: **1 Mes.**
- Diputados Federales: **1 Mes.**

El objeto de la reducción que se propone es evitar la saturación que para los electores suponen campañas tan prolongadas como las vigentes, así como abaratar sus costos, tanto para el erario público como para los concesionarios de radio y televisión, quienes, por efecto de disposición de esta iniciativa, quedarían obligados a proveer, a título de pago de impuestos en especie, los tiempos indispensables para la difusión de los mensajes de los partidos políticos.

Se propone también adicionar, en los artículos 182 y 182-A del COFIPE los catálogos de lo que la ley considera actos de campaña y propaganda electorales, con todas las formas que, en los hechos de la política práctica, asumen dichos actos, a fin de mejorar el control sobre los recursos financieros que hacen posibles estas actividades. Al respecto debemos decir que la realidad ha rebasado con mucho a la ley vigente, por lo que resulta necesario su puesta al día, de otro modo, el control sobre los gastos de campaña, piedra de toque de la legitimidad electoral en nuestros días, perdería efectividad. Igualmente se propone reducir los topes de gastos de campaña, mediante la disminución del factor, contenido en el artículo 182-A del COFIPE, que permite su cálculo, del 2.5 a 1.5. Nuevamente, la intención es reducir el papel del dinero en la política, con objeto de preservar la equidad en la competencia, así como de dificultar el ingreso de recursos de dudosa procedencia a la arena política, fenómeno que coloca el poder político en manos de la delincuencia.

## CONCLUSIONES

**Primera.** La autoridad competente para el otorgamiento del financiamiento que le es otorgado a los partidos políticos en proceso electoral es el IFE, de dicho financiamiento sólo el 0.05% del total es el que se permite para una participación privada.

**Segunda.** El financiamiento que se les otorga a los partidos políticos se debe reducir ya que las necesidades económicas del país no están en condiciones aptas para seguir otorgando aportaciones a una democracia que no se ha visto reflejada, ya que cada proceso electoral y específicamente en elecciones federales se cometen una serie de irregularidades por todos los partidos políticos, por mencionar algunas encontramos las elecciones presidenciales del 2000 principalmente en PRI (PEMEX GATE) y en el PAN (amigos de fox).

**Tercera.** Se necesita una regulación eficaz en nuestro sistema político electoral para así evitar las irregularidades en cuanto al excesivo financiamiento que se les otorga a los partidos políticos en proceso electoral, para que de esta manera se legalice la participación de la iniciativa privada en un mayor porcentaje al que se les permite a las agrupaciones políticas.

**Cuarta.** Que únicamente se les designe el 30% del financiamiento que se otorga en la actualidad a los partidos políticos y que el 10% sea designado por la iniciativa privada.

**Quinta.** La reducción por parte del IFE a los partidos políticos sea del 70% y este se ocupe y sea repartido a la salud, educación y al campo, áreas o sectores que en México se tienen plenamente descuidados.

**Sexta.** Para efectos de los topes de gastos de campaña debemos entender que es excesivo el gasto de propaganda que comprenden los realizados en bardas, mantas, volantes, pancartas, equipos de sonido, eventos políticos realizados en lugares alquilados, propaganda utilitaria y otros similares, siendo estos gastos innecesarios para dar a conocer una buena propuesta política,

**Séptima.** Otro de los gastos excesivos son los operativos de la campaña, que comprenden los sueldos y salarios del personal eventual, arrendamiento eventual de bienes muebles e inmuebles, gasto de transporte de material y personal, viáticos y otros similares, igualmente sin beneficio para mejorar nuestra democracia.

**Octava.** En lo que se refiere a gastos de propaganda en prensa, radio y televisión, que comprenden los realizados en cualquiera de estos medios, tales como mensajes, spots publicitarios y sus similares, deberían ser administrados directamente por el Consejo General del IFE, esto para su buena y adecuada administración.

## BIBLIOGRAFÍA

- ALCOCER, Jorge, *Los Observadores Electorales*. Ponencia presentada en la Tercera Audiencia Pública en torno a la consolidación de las instituciones y procedimientos electorales, *Memoria para la consulta de la reforma electoral*, México, IFE, abril de 1993.
- AGUIRRE Pedro, *Una Reforma Electoral para la Democracia. Argumentos para el consenso*, Instituto de Estudios para la Transición Democrática, A.C., México 1995
- ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo, *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, Colección leyes mexicanas comentadas, México, Harla, 1991.
- AULEN, Jesús, *Origen y Desarrollo de los Partidos en México*, México, Porrúa, 1973.
- ARISTOTOTELES, La Política I.I. y III, *Edit. Porrúa*, México, 1998
- BARQUÍN, Manuel. *Aspectos Jurídicos del Financiamiento de los Partidos Políticos*. UNAM, México: 1993.
- BARROS HORCASITAS, José Luis, *La Participación del Estado en los Comicios*, ponencia presentada en el Foro para la Reforma Electoral, Memorias, México, UNAM, 1993.
- BERLÍN VALENZUELA, Francisco. *Derecho Electoral*. México, Porrúa, 1980.
- CÁRDENAS GRACIA, Jaime, *El Financiamiento Privado en Memoria del Foro de Consulta para la Reforma Electoral*, ponencia presentada en la primera audiencia pública, en torno al tema “El Régimen de Partidos Políticos y las Condiciones de Competencia Electoral”, México, IFE, Marzo, 1993
- CARVAJAL CONTRERAS, Máximo, *Los Sistemas Electorales*, en Revista Mexicana de Justicia 84, vol. II, núm. 2, abril-junio 1984, México, Institución Nacional de Ciencias Penales.
- CHÁVEZ CALDERÓN, Pedro, *Historia de las Doctrinas Filosóficas*, Edit. Alambra, México, 1992.
- CONCHELLO, José Ángel, y otros, *Los Partidos Políticos de México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1975.
- CÓRDOBA, Arnoldo, *La Ideología de la Revolución Mexicana*, México, 1973.
- COTTERE JEAN, Marie y Emeri Claude, *Los Sistemas Electorales*, editorial. OikosTab., España, 1980.
- DI RUFFA, Biscaretti, *Derecho Electoral*, México, Porrúa , 1994.
- DIETER NOHLEN. *Elecciones y Sistemas Electorales*, Nueva Sociedad, Venezuela, 1995.
- DUVERGER, Maurice, *Los Partidos Políticos*. México, Fondo de Cultura Económica, 1999.
- FEMANT RAMÍREZ, Roberto, *Los Partidos Políticos, Antecedentes*, México, Joaquín Porrúa, S.A. de C.V., 1985.
- FUENTES DÍAZ, Vicente, *Los Partidos Políticos en México*, Editorial Altiplano, 1996.
- GARCÍA CORTARERO, Ramón, *Los Partidos Políticos*, Sistema, 1985
- GARCÍA MAYNES, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*,. Editorial, Porrúa, 14ª ed., México, 2002
- GARRIDO, Luis Javier, *El Partido de la Revolución Institucionalizada, La Formación del Nuevo Estado de México (1928-1945)* 5ª edición, Siglo Veintiuno Editores S.A. de C.V, México, 1989
- GÓMEZ MARTE, R, *Los Procesos Electorales*, México, Fondo de Cultura Económica, 1961.

- GÓMEZ - PALACIO, Ignacio, *Procesos Electorales*, Oxford, México, 2000.
- GONZÁLEZ ENCINAR, José Juan, *Derecho de Partidos*, España, Espasa-Calpe, 1992.
- GONZÁLEZ POLO, Ignacio, *Bibliografía de las Agrupaciones y Partidos Políticos Mexicanos 1910-1970*. en Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1978.
- HARAU, Andre, *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*, España, 1980.
- KIEGER, Emilio (coord.), *Derecho y Legislación Electoral. Problemas y Proyecto*, México, UNAM, 1993.
- LÓPEZ BETANCOURT, Eduardo, *Delitos en Particular*, 4ª ed. México, Porrúa, 1998
- MEDINA, Luis, *Evolución Electoral en México Contemporáneo*, en Gaceta Informativa de la Comisión federal Electoral, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1978.
- MIJANGOS, Maria de la Luz. *Memoria del Foro de Consulta para la Reforma Electoral*, ponencia presentada en la primera audiencia pública, en torno al tema “El régimen de partidos políticos y las condiciones de competencia electoral”, IFE, 1993.
- MIRÓN LINCE, Rosa María y Valverde Biseca, Karla, “Partidos Políticos, Financiamiento y Reforma”, México, UAM/IFE/Colegio Nacional de Ciencias políticas y Administración Publica, México 1997
- MORENO DÍAZ, Daniel. *Los Partidos Políticos del México Contemporáneo*, México, PAX, 1985.
- MOCTEZUMA BARRAGÁN, Gonzalo (Coord.), *Derecho y Legislación Electoral*, México, UNAM, 1997.
- MOYA PALENCIA, Mario, *Temas Constitucionales*, UNAM. Dirección General de Publicaciones, México, 1998.
- NÚÑEZ JIMÉNEZ, Arturo. *El Nuevo Sistema Electoral Mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1991.
- OROZCO GÓMEZ, Javier, *El Derecho Electoral Mexicano*, México, Porrúa, 1999.
- PATIÑO CAMARENA, Javier. *Nuevo Derecho Electoral Mexicano*, 5ª ed. México, Editorial Constitucionalista, 1999.
- PONCE DE LEÓN ARMENTA, Luis, *Derecho Político Electoral*, México, Porrúa, 1998.
- PRUD'HOMME, Jean-Fran Vois, “*Alternativas para la Regulación y el Control del Financiamiento y Gastos de los Partidos Políticos en México*”, Nuevo Horizonte, Edit, Centro de Estudios para un proyecto nacional / Fundación Friedrich Ebert Stiftung, México 1993.
- RADBRUCH, Gustavo. *Introducción a la Filosofía del Derecho*, México, Fondo de Cultura Económica, 1965.
- RIVERA RODRÍGUEZ, José Enrique, “*El Financiamiento Público de los Partidos Políticos en las Leyes Electorales de México*”, México 2000
- SÁNCHEZ GUTIÉRREZ, Arturo, *Memoria del Foro de Consulta para la Reforma Electoral*, ponencia presentada en la primera audiencia pública, en torno al tema “El Régimen de Partidos Políticos y las Condiciones de Competencia Electoral”, México, IFE, 1993.
- VERA ESTAÑOL, Jorge, *La Revolución Mexicana Orígenes y Resultado*, 2a ed, México, 1970.
- WOLDENBERG KARAKOWSKY, José, *Memoria del Foro de Consulta para la Reforma Electoral*, ponencia presentada en la primera audiencia pública, en torno al tema “El Régimen de Partidos Políticos y las Condiciones de Competencia Electoral”, México, IFE, 1993.

-----, *Los Partidos Políticos en México*, Instituto Federal Electoral, Serie: Formación y desarrollo. México, 1996  
ZEA, Leopoldo. *El Liberalismo y la Revolución Mexicana*, México, PRI, 1956.

## **LEGISLACIÓN**

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales  
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos  
Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación

## **CONSULTAS ELECTRÓNICAS**

[www.ife.org.mx](http://www.ife.org.mx)  
[www.trife.org.mx](http://www.trife.org.mx)  
[www.jornada.unam.mx](http://www.jornada.unam.mx)

## **REVISTAS**

ALCOCER, Jorge, “*De las Reformas Electorales a las Reformas del Estado*”, Revista del Senado de la Republica, Volumen 3, N°. 9, octubre –diciembre, México, 1997  
DE LA PEZA MUÑOS CANO, José Luis, *Justia Electoral*, Revista del Tribunal Federal Electoral, México, 2002.

## **DICCIONARIO**

DE PINA VARA, Rafael, *Diccionario de Derecho*, Edit. Porrúa, 25 ed, México, 2000  
*GRAN ENCICLOPEDIA, Larousse*, Tomo VI, Editorial Planeta. España.

## **BOLETÍN**

LOERA OCHOA, Alejandra, *Estudios Electorales, Boletín del Centro de Capacitación Jurídica Periodicidad Bimestral. Núm. 2, Sección Noticias Electorales. Marzo-Abril 2000. México.*  
TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, *Evolución Histórica de las Instituciones de la Justicia Electoral en México*, México, 2002