



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ARAGÓN**

**MAESTRÍA EN DERECHO
(CON ORIENTACIÓN EN CONSTITUCIONAL)**

**LA DISTRIBUCIÓN DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO
DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:

**MAESTRO EN DERECHO
CON ORIENTACIÓN EN
CONSTITUCIONAL**

PRESENTA:

ALEJANDRO ESPINOSA RAMÍREZ

TUTOR: DR. CARLOS ROLANDO PENAGOS ARRECIS



JULIO 2010



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.

*Con cariño a mis hijos
Ariel,
Diana y
Pedro Alejandro.*

*Mi agradecimiento
a mi esposa Emilia.*

A mis padres y hermanos.

*A la UNAM
por cien años de contribución
al fortalecimiento de la nación mexicana.*

*Al Dr. Carlos Rolando Penagos Arrecis
por su valiosa contribución.*

*Al CoNaCyT por el apoyo recibido
durante el desarrollo de la presente investigación.*

INTRODUCCIÓN

El derecho es el contenido ético de la política, al tiempo que la política es ejercicio práctico del derecho. Quien espere encontrar todas las soluciones para los problemas del poder en la letra de los códigos, corre el riesgo de equivocarse; y quien ignore que la ley tiene límites, más allá de los cuales es necesario actuar con fundamento en los preceptos de la política, corre el riesgo de quedarse sin respuestas.

DIEGO VALADÉS

En las últimas décadas el derecho electoral ha venido a reclamar el lugar que le corresponde dentro del orden jurídico nacional, los temas que integran el estudio de la materia se han aglutinando poco a poco hasta conformar un cuerpo sólido de conceptos y teorías ampliamente estudiados, adquiriendo su autonomía no solo científica, legislativa, jurisdiccional y didáctica sino también en el aspecto doctrinal con obras completas dedicadas al estudio de diversas teorías, entre otras, la teoría de los partidos políticos, la teoría de los sistemas electorales o la teoría de sistemas de partidos.

Sin embargo, la mayor parte de investigaciones que existen acerca de los partidos políticos soslayan el tema del financiamiento público así como la forma en que se distribuye entre los mismos, por tanto se carece de un marco teórico. Los doctrinarios se han limitado a realizar estudios meramente descriptivos, pero no teóricos, existiendo un gran vacío en esta área del derecho político-electoral.

La financiación de los partidos políticos es un tema complejo tanto por el carácter impreciso de las cuestiones financieras como por los indudables intereses que entran en juego en las contiendas electorales.

Las campañas electorales llevan implícitos grandes gastos dirigidos a divulgar programas y proyectos de partidos políticos y candidatos y así lograr el voto ciudadano. En consecuencia el triunfo electoral puede quedar supeditado a la cuantía de los recursos económicos. Este hecho suscita el riesgo de que la

capacidad financiera de cada partido político pudiera ser el factor determinante del resultado electoral. En este contexto, a efecto de asegurar ciertas condiciones de “igualdad” entre los partidos políticos, se ha considerado no solo conveniente sino necesario las aportaciones económicas del Estado para los partidos políticos.

El objetivo general de la investigación que se presenta está dirigido a explicar el fenómeno de la equidad que debe prevalecer entre los partidos políticos en los procesos electorales ya que con la reforma al artículo 41 constitucional de 1996 se reguló por primera vez el financiamiento a los partidos políticos por parte del Estado Mexicano y su finalidad fue imprimir mayor competitividad en las contiendas electorales; estableciendo que del cien por ciento del financiamiento público, el 70% se distribuye en proporción a los votos obtenidos en la elección de diputados inmediata anterior y el 30% en forma igualitaria. Sin embargo el problema que se observa es que el 70% que se otorga a los partidos, con base en los votos obtenidos en una elección anterior es un mecanismo que privilegia y premia excesivamente a los partidos más votados, lo que les asegura contar con grandes recursos económicos para la siguiente contienda electoral y los partidos menos votados no gozan de ese privilegio, como los partidos fuertes; por lo que el ideal sería buscar un equilibrio en los porcentajes de asignación del financiamiento que actualmente prevalece.

Para su consecución fue necesario la búsqueda de un método de distribución del financiamiento público entre los partidos políticos, que se aplique sobre bases equitativas y se traduzca en condiciones más competitivas en la contienda electoral, de donde surjan, por un lado, gobiernos legitimados por un mayor número de ciudadanos y por el otro congresos plurales no solo cualitativamente (número de partidos representados) sino cuantitativamente (número de curules obtenidas por cada partido) en donde ningún partido tenga la mayoría y por lo tanto las leyes y reformas sean discutidas y consensadas entre los partidos políticos. Y para cumplimentar el propósito antes referido es necesario adecuar las disposiciones constitucionales a la realidad política imperante para que sean operativas. Ya que si

un determinado régimen jurídico de financiamiento tiende a favorecer a determinado o determinados partidos, aquél deberá ser reformado para que el sistema político promueva la configuración de un Estado de justicia política y social y así terminar con uno de los déficit más grandes de nuestro sistema político, permitiendo la consolidación de un sistema de partidos competitivo con posibilidades reales de alternancia en el poder.

El marco teórico esta integrado por la hipótesis que sirvió de guía en la labor emprendida y esta formulada de la siguiente manera: Si se aplican nuevas formas de distribución del financiamiento público al cual tienen derecho los partidos políticos en México, se fortalecerá el sistema de partidos y como consecuencia la representación política.

Asimismo como parte del marco teórico en el primer capítulo denominado “conceptos y definiciones del sistema político del Estado mexicano” se hace referencia al marco conceptual, en donde se aborda el estudio de conceptos y teorías que permitirán una mejor comprensión de nuestro objeto de estudio, tales como el Estado mexicano, los sistemas político, electoral, de partidos, los partidos políticos y el financiamiento público a los mismos, la equidad y la representación política.

En el segundo capítulo denominado “los partidos políticos y el sistema electoral” se realiza un estudio de la teoría constitucional, de la teoría de los partidos, la inclusión de éstos al marco constitucional así como sus fines; y de igual manera se analizan los sistemas de partidos y los sistemas electorales.

A lo anterior se agrega que la estrategia asumida para demostrar la hipótesis mencionada se concreta en los capítulos tercero y cuarto, el primero de ellos titulado “el financiamiento de los partidos políticos” hace manifiesta la relación que guarda el dinero frente a la política como una realidad del sistema de partidos mexicano y para tal efecto se analiza la forma en como se distribuye el financiamiento público a los partidos políticos en nuestro país, la barrera legal para obtener dicho financiamiento y resaltando la inequidad que existe en la distribución del financiamiento público.

Y por último en el capítulo cuarto denominado “los mecanismos para incrementar la competitividad en la contienda electoral” se realiza una búsqueda de mecanismos que permitan una completa equidad respecto de la asignación del financiamiento que reciben los partidos políticos por parte del Estado y que den como resultado elecciones justas y competitivas, donde cada uno de los partidos políticos y sus candidatos tengan posibilidades claras para llegar al poder ya que el dinero es la llave para acceder al poder público.

El informe de la tarea investigativa que se presenta, se fundamenta de manera estricta en fuentes documentales; razón por la cual recurrimos a la búsqueda, discriminación y selección de las fuentes pertinentes.

CAPÍTULO PRIMERO

CONCEPTOS Y DEFINICIONES DEL SISTEMA POLÍTICO MEXICANO

SUMARIO: 1.1 Introducción. 1.2 El sistema político mexicano. 1.3 El Estado mexicano como fuente de instituciones. 1.4 Visión del sistema electoral. 1.5 Los partidos políticos dentro del sistema político. 1.6 El financiamiento público en la realidad mexicana. 1.7 la equidad como elemento primordial de toda norma. 1.8 La representación política como característica del Estado mexicano.

1.1 INTRODUCCIÓN.

La importancia que tienen los partidos políticos dentro de las democracias plurales se debe a las funciones que éstos cumplen dentro de la sociedad como canales de expresión entre ésta y el Estado. Los partidos políticos a nivel mundial cumplen con promover la participación del pueblo en la vida democrática y hacer posible el acceso al poder a los ciudadanos.

De ahí su importancia como verdaderas instituciones de interés público. La constitucionalización de los partidos políticos cobro vida en el mundo a principios del siglo pasado; Uruguay fue el primer país latinoamericano en hacer referencia en su Constitución Política, de los partidos; de igual forma en 1936 la Constitución soviética introdujo en su texto al partido comunista como vanguardia de los trabajadores en su lucha por la construcción de la sociedad comunista.

Después de la segunda guerra mundial diversos países introdujeron en sus textos constitucionales a los partidos políticos, tal es el caso de Francia en 1946, Italia en 1947, Alemania Federal en 1949, etc.

En la Constitución mexicana no se hizo ninguna referencia a los partidos políticos sino hasta 1963, fecha en que entraron en vigor las reformas que introdujeron el sistema de diputados de partido que propiciaban la participación de los partidos minoritarios en el Congreso, posteriormente en 1977 se instituyó a los partidos políticos como entidades de interés público y en 1996 nuevas reformas constitucionales y legales en materia electoral hicieron posible que la competencia electoral resultara eso, una verdadera competencia entre distintas opciones con mayores oportunidades reales de conquistar gobiernos o de representación, cuando se reguló por primera vez el financiamiento por parte del Estado con la finalidad de imprimir mayor competitividad en las contiendas electorales.

No es casualidad que a raíz de las reformas, tanto constitucionales como legales, del año de 1996 la contienda electoral del año siguiente dio como resultado por primera vez en la historia de la democracia en México, un gobierno dividido, en donde la cámara baja no pertenece al mismo poder político del presidente de la República.

Los subsidios financieros a los partidos políticos o a los candidatos para los puestos públicos se han introducido en la mayoría de los países occidentales desde los años 50's. En muchas naciones los subsidios se han convertido en la fuente más importante de ingreso de los partidos. Los subsidios financieros directos pagados a los candidatos o a los partidos políticos de los fondos públicos se han vuelto lo normal.

Más aún, los subsidios directos se han complementado en muchos países por la ayuda financiera indirecta por parte del Estado. Por ejemplo, los candidatos y los partidos frecuentemente reciben beneficios de tiempo aire gratuito en radio y televisión, durante las campañas electorales, mientras que los candidatos algunas veces reciben facilidades de descuentos o gratuidad en los timbres postales.

La asistencia financiera directa de los fondos públicos se ha convertido en una fuente básica de financiamiento para los candidatos y los partidos en un gran número de países. El papel predominante del financiamiento público se hace aparente cuando todas las fuentes de financiamiento y asistencia en especie del Estado se combinan.

El propósito de este capítulo es analizar las definiciones de los conceptos que integran el marco teórico de la presente investigación, para contar con el enfoque conceptual, legal y doctrinario sobre los sistemas: político, de partidos y electoral del Estado mexicano, así como del financiamiento público y la equidad del mismo.

1.2 EL SISTEMA POLÍTICO MEXICANO.

El concepto de sistema político ha adquirido gran importancia en la actualidad, porque pone de manifiesto un modelo interpretativo y simplificado de la realidad política de una sociedad grande, pequeña, heterogénea, complicada, o diversificada; imponiendo una realidad dotada de poder, donde el poder funcionará como el circulante de la política. Haciendo de los sistemas políticos entes funcionales y útiles para el análisis de los problemas básicos de un Estado.

Hablar de sistema político implica hacer alusión a todos los elementos que lo componen como los factores reales de poder (los detentadores del capital como: la iglesia, fuerzas armadas, movimiento obrero y sindicalismo), los grupos de presión o de interés, los poderes de la Unión, los partidos políticos y la misma Constitución Política, para entender su trascendencia y desentrañar su finalidad.

El sistema político es -según Montero Zendejas- “el conjunto de instituciones, fuerzas, estructuras, relaciones, grupos y procesos, por los cuales y a través de los cuales se genera, se distribuye, se usa y se modifica el poder político en una sociedad y fase histórica determinadas”.¹

La anterior definición de sistema político implica una estrecha interdependencia de elementos con relaciones estructurales características que se desprenden del poder político, que se influyen recíprocamente, mediante los procesos políticos, conformando así una instancia política, la cual se presenta como esfera separada de la sociedad, colocada sobre ésta y en relación de supremacía respecto de ella.

Por otra parte, existe una red de interrelaciones entre la instancia política organizada en sistema, y las principales fuerzas, estructuras y procesos (tecnológicos, económicos, sociales, culturales, ideológicos, internacionales, etc.) de la sociedad civil.

De tal suerte que el sistema político no es más que la interacción de los grupos en su lucha por compartir el poder o por influir en su distribución.

La forma en que un sistema político haya funcionado en el pasado determinará en gran medida la autoridad que tendrán entre su pueblo; pero la clase de autoridad que tenga un sistema político en un momento dado poseerá gran influencia sobre todo lo que pueda hacer en el futuro. Así pues, la actuación de los sistemas políticos se puede probar por las relaciones de autoridad que crean y por las lealtades que producen éstas.

¹ MONTERO ZENDEJAS, Daniel, *Derecho Político Mexicano*, México, Trillas, 1991, p. 393

Existe una gran variedad de sistemas políticos que pueden ser tipificados a través de la historia, analizados y evaluados según diferentes criterios y sus combinaciones. Los principales criterios son:

1) Formas organizativas del Estado, con referencias a su estructura y órganos, y a sus relaciones entre sí y con la población nacional.

2) Relaciones entre Estado y derecho, el primero como fundador y aplicador del segundo; y el segundo con el papel cambiante de la organización y funcionamiento del primero.

3) Relaciones entre instancia política y Estado, por una parte, y sociedad civil por la otra.

4) Las formas de gobierno corresponden a diferentes medios de asignación de la autoridad suprema como jefatura del Estado en favor de órganos determinados.

5) Las formas del régimen político corresponden a los distintos tipos de relaciones que pueden establecerse entre el aparato estatal y la población nacional.

6) Las formas del orden estatal surgen de las distintas relaciones que pueden establecerse entre los órganos centrales del aparato estatal y los otros; es decir, la mayor o menor centralización, tanto desde el punto de vista funcional como espacial.

7) Las formas del poder estatal se manifiestan según diferentes tipos y grados de poderes para el dictado, la adopción, la aplicación y el control de las normas jurídicas. A ello corresponde la problemática jurídico-política de los poderes legislativo, ejecutivo-administrativo, judicial; sus divisiones, relaciones y equilibrios; los regímenes presidencialista, parlamentario, o convencional y unidad de lo legislativo y ejecutivo.

De tal suerte que los rasgos institucionales y procedimentales específicos de cada tipo de sistema político o de cada sistema político singular y concreto, las

condiciones de la actuación del poder estatal responden inicialmente a determinar la caracterización de un Estado y la eficacia del mismo.

El sistema político mexicano del siglo XX fue el resultado de la instauración de una clase nueva en el poder a raíz del movimiento armado de 1910, el cual sentó las bases para que esa clase (que fue su creadora) pudiera detentar el juego político y fundar un sistema capaz de preservar el control político que desarrollaría más tarde, para que naciera la familia revolucionaria, adecuando nuevas reglas, nuevos credos y nuevos símbolos, que parecen y se mantienen a lo largo de las distintas administraciones posrevolucionarias, hasta arribar a los tiempos de modernidad y cambio bajo el auspicio de una nueva generación de la revolución.

El sistema político revolucionario descansó durante mucho tiempo en principios y reglas, siempre sujetos a una dinámica constante, consistían básicamente en los siguientes: a) un poder ejecutivo fuerte, dotado de extensas facultades tanto constitucionales como metaconstitucionales o poderes de hecho; b) un régimen de partido dominante o hegemónico, con incipientes partidos de oposición; c) un arreglo entre el Estado y la iglesia; d) fuerzas militares de raíz popular, con una reconocida postura institucional; y, e) sustento en las clases medias y populares que el sistema favoreció, implantando al propio tiempo ciertos controles corporativos.

Sin embargo este esquema entró en crisis y varios de sus principios y reglas se han visto modificados, y se ha transitado a una realidad política diversa. La autoridad presidencial ha sido severamente cuestionada en los últimos sexenios, el dominio del partido otrora mayoritario decreció y los partidos políticos de oposición ganaron clientela, la relación con la iglesia ha cambiado, mientras que las clases medias y populares afectadas por la crisis económica han dado muestra de una inconformidad creciente.

El sistema político antes referido permitió durante muchos años la institucionalidad y la paz pública, logros de ninguna manera desdeñables en una región políticamente crítica como la latinoamericana. Pero con motivo de las elecciones federales de julio de 2000, cuyo resultado fue la alternancia en el poder, se están produciendo actualmente diversas transformaciones en el sistema político que se reflejarán obviamente en el sistema constitucional, dando inicio al sistema político del siglo XXI.

La alternancia derivada del triunfo electoral de un partido opositor, trajo inmersa una etapa llamada en la teoría “consolidación de la democracia”, en la cual deben construirse reglas competitivas adecuadas e incluyentes para todas las fuerzas políticas.

1.3 EL ESTADO MEXICANO COMO FUENTE DE INSTITUCIONES.

El Estado es una institución jurídico-política a partir del surgimiento del Estado moderno, al cual le anteceden otras formas de organizaciones políticas, sin que recibieran el calificativo propiamente de Estado; por lo que la definición de Estado ha variado a través de la evolución de la historia, creándose así diversas teorías que tratan de explicar la naturaleza de éste, como las organicistas, sociológicas, jurídicas, políticas, de la institución, eclécticas, etc. Asimismo el término Estado ha sido interpretado y definido por numerosos tratadistas como Nicolás Maquiavelo, Hans Kelsen, Hegel, George Jellinek, Claudio Bernard, Maurice Hauriou, Hermann Heller, etc. pero todos ellos coinciden al menos en los elementos del mismo, que son territorio, población, poder soberano, orden jurídico, y una teleología, invistiéndose de personalidad jurídica, por lo que actualmente se le puede concebir, en opinión de Andrés Serra Rojas, de la siguiente manera:

*El Estado es un orden de convivencia de la sociedad políticamente organizada, en un ente público superior, soberano y coactivo. Se integra u organiza con una población-elemento humano, o grupo social sedentario, permanente y unificado-, asentada sobre un territorio o porción determinada del planeta, provista de un poder público que se caracteriza por ser soberano y se justifica por los fines sociales que tiene a su cargo.*²

Al referirse a esta misma institución Carlos Fayt, considera que:

*El Estado es la organización del poder político dentro de una comunidad nacional, mediante instituciones objetivas que declaran el derecho y lo sostienen, conservando el orden por medio de una dirección política y un cuadro administrativo diferenciado. Su estructura tiene como elementos esenciales al poder, al ordenamiento jurídico, a la población y al territorio. La soberanía, como cualidad del poder, y el imperio de la ley, como cualidad del ordenamiento jurídico, proporcionan significación y sentido a la estructura.*³

En todo Estado existente en el globo, se contemplan elementos formativos comunes, los cuales concurren antes de su creación tales como la población, el territorio, el poder soberano y el orden jurídico fundamental; así como los elementos posteriores a su formación como el poder público y el gobierno; para así poder posibilitar el fin del Estado que radica en el bien público en general; por ello el término en comento es muy genérico ya que designa a la totalidad de la comunidad política, es decir, a un conjunto de instituciones y de personas (gobernantes y gobernados), que forman una sociedad jurídicamente organizada sobre un espacio geográfico determinado, pero en la época actual los Estados son entes sumamente complejos.

Para que el Estado desempeñe sus funciones, el derecho lo dota de una actividad denominada *poder público*, desarrollado generalmente por las funciones legislativa, administrativa y judicial mediante un conjunto de órganos establecidos en la norma fundamental, y que se denomina en un sentido amplio *gobierno*.

² SERRA ROJAS, Andrés, *Ciencia Política*, 18ª ed., México, Porrúa, 2001, pp.285-286

³ FAYT, Carlos, *Derecho Político*, T. I, 7ª ed., Buenos Aires, Depalma, 1988, p.166

Cabe hacer mención que las características que integran la definición mínima pero suficientes de Estado, como poder político y complejo institucional organizado sobre un territorio; capaz de ejercer con una eficacia razonable el monopolio de la producción de normas más relevantes y del uso público de la fuerza, la coerción legal sobre las personas, o la sociedad, sometidas a su jurisdicción, no es un invento nuevo, ni es tampoco un invento europeo, puesto que han estado presentes en varias de las civilizaciones de la antigüedad, como Egipto, Grecia, Roma, etc., y aún durante la edad media y en algunas partes durante el inicio de la llamada edad moderna.

Ahora bien, para estar en posibilidad de determinar los tipos de Estado y consecuentemente el sistema político que rige en cada uno de los países del mundo, es preciso recordar que los criterios de clasificación que se han realizado, toman en consideración tanto la estructura interna como externa del país, de ahí que en muchas ocasiones tiende a confundirse el Estado con el gobierno, pues a pesar de su fuerte vinculación del uno con el otro, son complementarios, y es claro que no son lo mismo. El Estado es un término genérico que designa a la totalidad de la comunidad política, como ya se menciona con anterioridad, y por lo tanto se alude a una serie de instituciones y de personas con la calidad de gobernantes y gobernados, en tanto que el gobierno hace referencia sólo a los poderes constituidos al servicio del Estado.

Por lo anterior, la teoría constitucional se ha encargado de realizar la clasificación tradicional de los Estados, basándose en el proceso histórico o bien en la teoría política (la filosofía política y social imperante en el Estado), a efecto de comprender las realidades políticas y jurídicas contemporáneas. Dentro de este criterio se hace alusión al llamado Estado teocrático, Estado estamentario o feudal, Estado absolutista o nacional, Estado liberal, Estado social, Estado democrático y en nuestros días Estado cooperativo o supranacional, cada uno de ellos con características peculiares que nos llevarían todo el presente trabajo, sin

embargo su denominación nos ilustra en demasía, por ejemplo el Estado teocrático se caracterizó por tener una fuerte presencia militar, su filosofía se refería a dios, su economía era de auto consumo, prevaleciendo el imperialismo, etc.

Un segundo criterio de clasificación se basa en la estructura y conformación territorial, dando lugar a los llamados Estado simples o unitarios y los Estado compuestos (estado federal, confederado o estado supranacional).

Sin embargo, en la mayoría de naciones se habla de una “crisis del Estado”; y el punto de partida para determinar los diversos factores que ideológicamente tienden a desvanecer la institución del Estado y como consecuencia de ello iniciar una reforma de su actividad. En México el problema parece ser el siguiente: un choque entre la acción estatal y la idea de vida por parte de los particulares, es decir, la tesis que sostienen los particulares de que el Estado fija su actividad solo en pequeños grupos, no cumpliendo con su función social del bien común o bienestar social, en tanto que quienes detentan el poder político contestan que eso no es posible y que su actuar siempre está enfocado a toda la sociedad; aunado a ello existe indiferencia de los particulares para no querer ver que la acción estatal hoy en día tiene que trazar su actuar con objetivos a largo plazo en primer término, lo cual hace imposible que el particular tenga a la vista los cambios; ocasionando descontento a una gran mayoría, por ello es preciso también comprender que entre cada uno de los particulares existe una idea de vida diferente.

Por lo anterior y ante los profundos desajustes de la vida social (estructura social) y la estructura política provocados por los problemas del mundo internacional como la globalización, es preciso que entre los particulares exista la concientización sobre la necesidad de una reforma dentro del Estado Mexicano, ya que la capacidad de transformación de la realidad radica en comprenderla y reflexionar sobre el futuro. Así como la acción social para actuar conjuntamente

con la acción estatal ya que para el cambio no cabe la pasividad, pues para exigir hechos se requiere de labor mutua. Y por último la capacidad por parte de los particulares de distinguir: la comprensión respecto de la realidad y el reconocimiento de validez, pues este último solo se puede dar sobre actos pasados. De manera que el Estado y su pueblo deben mantener una unidad interna en lo político y en lo económico para no sufrir las consecuencias de las desavenencias internas y permitir un arrastramiento a las nuevas políticas de otros Estados.

Por otra parte se puede decir que el origen de la crisis del Estado se remite básicamente a los sistemas de gobierno, es decir, la estructura, organización y funcionamiento de las instituciones políticas, que son las fuentes auténticas de la realidad jurídico-política.

1.4 VISIÓN DEL SISTEMA ELECTORAL.

El sistema electoral es uno de los elementos constituyentes de todo sistema político, y como su propia denominación nos indica, no es otra cosa sino un conjunto de elementos interrelacionados entre sí, que los configuran y cumplen funciones en orden a la conservación de los propios sistemas. El sistema electoral, es una pieza elemental del régimen político de cualquier nación, a través de él, se manifiesta la voluntad del cuerpo electoral para renovar a los titulares de los distintos órganos de gobierno, en cualquiera de sus niveles. Por lo tanto el sistema electoral es una señal directa y clara del régimen político y uno de sus rasgos característicos más significativo del cual se puede determinar el grado de autonomía que tiene el Estado y el de la participación de la sociedad civil.

Dieter Nohlen define los sistemas electorales, desde el punto de vista técnico, como: “el modo según el cual el elector manifiesta a través del voto el

partido o el candidato de su preferencia, y según el cual esos votos se convierten en escaños”.⁴

Respecto de la anterior definición podemos agregar que no sólo a través del sistema electoral los votos se convierten en escaños o puestos legislativos sino también en puestos ejecutivos, como más adelante se estudiara, y en cuanto al aspecto técnico a que hace referencia el autor, no es otra cosa más que los elementos constitutivos del sistema electoral, incluye entre otros: la subdivisión del territorio nacional en circunscripciones electorales, la forma de las candidaturas (candidatura individual y de lista), el procedimiento de votación y el procedimiento de asignación de los votos computados (mayoría o proporcionalidad), al ámbito de adjudicación de los escaños, el método del computo, la barrera legal o umbral mínimo inicial, etc.

Por su parte el maestro Eduardo Andrade Sánchez define lo que es un sistema electoral y de igual forma enumera los elementos que lo comprende de la siguiente manera:

*Por sistema electoral entendemos al conjunto de normas, instituciones y prácticas, que determinan la relación entre la expresión de la voluntad popular y la creación de los órganos del Estado que la representan. El sistema electoral comprende diversos elementos a través de los cuales se regula el procedimiento que va desde la posibilidad de participar en él, como votante o candidato, hasta la asunción del cargo correspondiente, pasando por la preparación y desarrollo de la elección, las demarcaciones geográficas en que se divide la recepción de la votación y la calificación de los resultados.*⁵

Una última definición, sobre sistema electoral, establece que es el conjunto de normas que regulan todo lo referente al proceso electoral. Entre las materias reguladas están: requisitos para votar y ser electo; demarcación de

⁴ NOHLEN, Dieter, *Sistemas electorales y partidos políticos*, 2ª ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1998, p. 35

⁵ ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo, *Introducción a la ciencia política*, 2ª ed., México, Oxford, 2000 p. 168.

circunscripciones electorales, proclamación de candidatos, dirección de la campaña electoral, formas de votación, escrutinios, distribución de los mandatos, procedimiento a utilizarse en la adjudicación, así como el conocimiento y la solución de conflictos, en torno a eventos electorales y todo lo previsto o imprevisto que tenga que ver con eventos electorales.⁶

De las anteriores definiciones podemos apreciar la gran importancia que tiene el sistema electoral sobre el proceso de formación de la voluntad política; el efecto directo reside en que dan forma a las preferencias políticas de los ciudadanos materializadas a través del sufragio dando como resultado la adjudicación de puestos legislativos o ejecutivos. Dicho de otra forma, el sistema electoral recibe votos y arroja órganos de gobierno y/o de representación. Las múltiples voluntades que en un momento determinado se expresan mediante la simple marca de cada votante en una boleta forman parte del complejo proceso que es regulado jurídicamente y que tiene como fin establecer con claridad él o los triunfadores en una contienda electoral, para conformar el poder político de un Estado.

Sin embargo dentro del estudio de los sistemas electorales no existen fórmulas únicas para transformar votos en curules; las posibilidades son múltiples y pueden incorporar una gran diversidad de variables específicas que son producto de la evolución histórica, que estriba de intereses y condiciones sociales, por lo que sus efectos dependen de la estructura social, de las instituciones existentes en ella y del comportamiento político de los electores. Es decir no existen sistemas electorales políticamente neutros, puesto que, todo sistema electoral es el producto de una decisión política y sus efectos buscados están en la línea de favorecer determinados intereses sociales y políticos.

⁶ Cfr. GARZAZO, R. *Diccionario de Política*, España, Tecnos, 1977, pp. 342-343

Los sistemas electorales, destaca Nohlen, “influyen en la votación misma en la medida que colocan a los electores frente a una situación decisoria específica que está marcada por las diferentes posibilidades de éxito de los candidatos y de los partidos políticos, según los sistemas electorales”.⁷

Hoy en día los problemas que atañen a los sistemas electorales guardan relación directa con el problema relativo al poder político, convirtiéndose en una variable dependiente que explica las características de la organización y funcionamiento del sistema de partidos imperante en un Estado.

Afirma Dieter Nohlen que los sistemas electorales surgen y actúan en el interior de estructuras sociales y políticas específicas y que sus condiciones constitutivas determinan también sus efectos. Añade que cuando cambian las condiciones sociales y políticas, un mismo sistema electoral puede llegar a producir efectos y cumplir funciones diferentes en los procesos políticos, y que, por el contrario, sistemas electorales diferentes pueden llegar a producir efectos similares y cumplir funciones parcialmente comparables en situaciones sociopolíticas distintas. Y que la relación entre tipos fundamentales de sistemas electorales y modelos de democracia no es necesaria teóricamente ni sostenible por la evidencia empírica, mientras que las funciones que se atribuyen a los sistemas electorales en el seno de los sistemas políticos pueden ser desempeñadas por otros elementos de dichos sistemas políticos.

Afirma también Nohlen que en la mayoría de los casos los efectos atribuidos a los sistemas electorales dependen de las actitudes en relación con la teoría de la democracia y/o de las concepciones políticas y sociales, y que no es el análisis de modelos, sino el sociológico, el que aclara la cuestión de los efectos de los distintos sistemas electorales. Los criterios para enjuiciar dichos sistemas

⁷ NOHLEN, Dieter. *Los sistemas electorales en América Latina y el debate sobre reforma electoral*, México, UNAM, México, 1993, p.13

electorales, sigue afirmando el autor, se organizan en torno a conceptos fijos y comprobados con los que los tipos fundamentales de sistemas electorales son unidos de forma positiva y negativa. La importancia de los sistemas electorales en los sistemas políticos no es constante, así como también varía los efectos que producen sobre la estructura de los sistemas de partidos. Por último, destaca Nohlen que no existen pruebas empíricas que avalen la tesis de que un sistema electoral determinado facilite la alternancia gubernamental de los partidos políticos, lo que depende, en realidad, de las condiciones políticas y sociales concretas en cada caso.⁸

Por último, compartimos la afirmación de Nohlen respecto a que los elementos configuradores aislados de un sistema electoral determinado pueden adquirir importancia más que decisiva, y a través de la variación, la agregación o el cambio de un elemento se pueden conseguir efectos tales que supongan la transformación de hecho del sistema.⁹

1.5 LOS PARTIDOS POLÍTICOS DENTRO DEL SISTEMA POLÍTICO.

Hoy en día, resultaría difícil hablar de democracia, de gobierno, de parlamento o de elecciones sin aludir implícitamente a los partidos políticos; de ahí la importancia de plantearnos la interrogante ¿Qué son los partidos políticos? Podemos afirmar que los partidos son *instituciones* fundamentales para el desarrollo del sistema democrático contemporáneo, que le dan forma a la opinión pública y la transmiten, comunican demandas a los poderes públicos, propician el control del poder político, protagonizan el reclutamiento de las élites, coadyuvan en la integración y legitimación del sistema político, etc. Los partidos son los mediadores entre el Estado y la sociedad.

⁸ Cfr. NOHLEN, Dieter, *Sistemas electorales del mundo*, 2ª ed., Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1981, p. 33

⁹ Cfr. *Ibid.*, p. 65

De lo anterior se advierte que los partidos políticos forman un elemento importante dentro del sistema político, tan importante, que su estructura y funcionamiento permiten que se le considere como un subsistema del sistema político, al cual se le denomina “*sistema de partidos*”, y que es definido como “la composición estructural de la totalidad de los partidos políticos en un Estado”,¹⁰ y sus elementos o variables que lo integran son: el número de partidos, su tamaño, su distancia ideológica entre ellos, sus pautas de interacción, su relación con la sociedad o grupos sociales y su actitud frente al sistema político; por lo que el análisis de los partidos políticos constituye un punto relevante dentro de la teoría política actual y desde luego para nuestra investigación.

Para despejar la interrogante planteada en un inicio es menester analizar distintas definiciones del concepto de partido político; citemos en primer lugar a LaPalombara y Weiner, quienes elaboran su definición con base a sus elementos característicos, los cuales los diferencian de otras organizaciones, definiéndolos como “organización que está localmente articulada, que interactúa con y busca el apoyo electoral del público, que juega un papel directo y sustantivo en el reclutamiento de los dirigentes políticos y que esta orientada a la conquista y al mantenimiento del poder, bien sola o con coaliciones con otras”.¹¹ En efecto, observamos de la definición que la finalidad de conquistar y/o mantener el poder es lo que distingue a los partidos políticos de otras organizaciones sociales que median entre el Estado y los ciudadanos, como pudieran ser los grupos de presión o los factores reales de poder. Ambos términos sirven para designar una amplia gama de organizaciones cuyo denominador común estriba en que participan en la contienda política de manera indirecta. Los grupos de presión, a diferencia de los partidos políticos, no participan directamente en la conquista del

¹⁰ NOHLEN, Dieter, op cit (en nota 4), p. 42

¹¹ LAPALOMBARA, Joseph y WEINER, Myron, *El origen y desarrollo de los partidos políticos*, Princeton University, New Jersey, p. 29. Cit. por DEL ÁGUILA, Rafael, *Manual de ciencia política*, 3ª ed., Madrid, Trotta, 2003, p. 253

poder y en su ejercicio sino que actúan sobre el poder, pero permaneciendo al margen de él y realizando una presión sobre el mismo.

De similar forma Giovanni Sartori define a los partidos políticos resaltando de ella dicha característica “Grupo político que presenta a elecciones, y es capaz de colocar mediante elecciones, a sus candidatos en cargos públicos”.¹²

Para Edmund Burke “Un partido es un grupo de hombres unidos para fomentar, mediante sus esfuerzos conjuntos, el interés nacional basándose en algún principio determinado en el que todos sus miembros están de acuerdo”.¹³ En esta definición se enfatiza la idea o principio de perseguir el interés nacional a través de una plataforma o ideología partidaria.

El español Pablo Lucas Verdú considera por su parte que un partido político es la “agrupación organizada, estable, que solicita apoyo social a su ideología y programa político para competir en el poder y participar en la orientación política del Estado”.¹⁴ De la definición anterior se distinguen los siguientes elementos: uno inmaterial, unido a la ideología, considerado como sistema de ideas vinculadas a la acción; otro tangible, relacionado con la estructura organizativa institucional, que es permanente; un tercer elemento se refiere a la lucha por el poder; y otro de índole teleológica porque se refiere a la orientación política.

La naturaleza de los partidos es sobre todo política y se manifiesta en la pluralidad o en la unidad, como programa o plan de gobierno, de fundamento ideológico o pragmático, que presume un arreglo de la disparidad de intereses

¹² SARTORI, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos*, 1ª reimpresión de la 2ª ed., Madrid, Alianza Editorial, 2000, p. 63

¹³ BURKE, Edmundo, *Textos políticos I, los clásicos*, 2ª ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1984, p. 289

¹⁴ LUCAS VERDÚ, Pablo, *Principios de ciencia política*, 2ª ed., Madrid, Tecnos, 1974, T. III, p.30

sociales y es una forma de participación en el proceso de orientación política, de forma que el partido político sintetiza los elementos antes citados: individuos, intereses, instituciones, ideologías y orientación política.

Para el Maestro Andrés Serra Rojas en su Teoría general del Estado define al partido político como:

*... un grupo de hombres y mujeres que son ciudadanos en pleno ejercicio de sus derechos cívicos y que legalmente se organizan en forma permanente, para representar a una parte de la comunidad social con el propósito de elaborar y ejecutar una plataforma política y un programa nacional con un equipo gubernamental.*¹⁵

En esta definición vemos que Serra Rojas estima como indispensable la operación legal del partido, la permanencia de la organización, así como la calidad de ciudadanos que deben tener sus integrantes y por último el programa de acción, que son el conjunto de estrategias a realizar por el partido que se encuentra en ejercicio del poder público.

Luis Sánchez Agesta entiende por partidos políticos aquellos “grupos societarios y secundarios, cuyo fin inmediato es la posesión y ejercicio del poder político organizado para establecer, reformar o defender un orden como articulación de los fines que responden a las convicciones comunes de sus miembros”.¹⁶ En esta definición se encuentra la necesidad de compartir principios y convicciones; además del elemento programático que supone una serie de medidas para ser ejecutadas desde el gobierno; y desde luego la finalidad de ejercer el poder.

Jesús Anlén declara que el partido político es la “asociación legal creada por un grupo de ciudadanos, con carácter permanente, en torno a una declaración

¹⁵ SERRA ROJAS, Andrés. *Teoría general del Estado*, México, Porrúa, 1964, p. 44

¹⁶ SÁNCHEZ AGESTA, Luis, *Principios de teoría política*, Madrid, Nacional, 1976, p. 254

de principios y un programa de acción para la conquista o conservación del poder estatal".¹⁷ Al igual que Serra Rojas considera fundamental la actuación del partido dentro de un marco legal, así como la permanencia de la organización que debe estar integrada por ciudadanos; así como el elemento teleológico principal de alcanzar y/o conservar el poder.

Por último, desde el punto de vista jurídico, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos define a los partidos políticos en su artículo 41 fracción primera, de la siguiente manera:

I. Los partidos políticos son entidades de interés público;... tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre secreto y directo...

En primer lugar se les reconoce una naturaleza específica como entidades de interés público, es decir, que no son entes aislados con intereses particulares, no son asociaciones privadas (como en el derecho anglosajón), pero tampoco son órganos del Estado, sino que son organizaciones intermedias entre los ciudadanos y las instituciones que son de interés de toda sociedad y por eso los regula el derecho público, la razón de lo anterior se debe a los fines que desempeñan entre la sociedad y el Estado.

En segundo lugar, como organizaciones deben procurar que sus acciones siempre tiendan al constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo mexicano y no limitar su actividad a participar en los procesos electorales.

¹⁷ ANLEN LÓPEZ, Jesús. *Origen y evolución de los partidos políticos en México*, México, Porrúa, 1973, p. 22

En tercer lugar, por lo que respecta a contribuir a la integración de la representación nacional, este aspecto obliga los partidos a presentar candidatos en las contiendas electorales, pues esta es la forma en que se integran los órganos de gobierno en nuestro sistema representativo.

En cuarto lugar, hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, esta es la parte fundamental de régimen de partidos ya que a través de éstos los ciudadanos pueden acceder al poder público. Lo anterior no debe interpretarse como una limitación, ésta debe considerarse como una garantía de seguridad para el ciudadano, que a través de un partido, participa cotidianamente en la vida política de nuestro país; de lo contrario, el libre acceso al poder público del ciudadano convertiría a la política y al poder en algo primitivo y fuera del control social.

Por último, en relación con los principios y programas que postulan los partidos políticos, el primero de ellos se refiere a la expresión pública de la plataforma ideológica de un partido y, el segundo se refiere al conjunto de estrategias tendientes a la realización de los objetivos contenidos en la declaración de principios del partido político.

Cada uno de las definiciones antes enunciadas expresan de manera general la idea de partido político, en la mayoría de ellas existe un elemento común, el de alcanzar el poder como objetivo fundamental; con excepción de Edmund Burke, para quien el partido político debe buscar el interés nacional, basándose en algún principio en el que todos sus miembros estén de acuerdo.

En el marco teórico y en la vida política actual ambos aspectos son primordiales para un partido político: el alcanzar el poder por una parte, y la ideología por la otra; de otra manera sin esos dos objetivos no sería un partido político, sino más bien una organización con fines distintos.

La ideología de un partido político es el pensamiento común compartido por las grandes mayorías que lo integran; es el objetivo, el diseño del proyecto que debe ser destinado a ser empresa de una nación.

Luego entonces los partidos políticos deben integrar su membresía con una oferta política; con un compromiso de realizar desde el poder, cuando lo alcancen, el proyecto de nación que postulan a través de su declaración de principios y programa de acción.

De ahí que para alcanzar el poder público, a través de un partido político, la ideología no tiene que ser sólo del interés de una persona, sino de una sociedad. Los líderes de los partidos únicamente deben marcar la estrategia, mas no el rumbo, el cual ya está dado en los programas de acción, con los principios que postula el partido; de ahí la gran importancia que tienen los partidos y la cual sus dirigentes se empeñan en olvidar o hacer a un lado, pues tal parece que lo primero es el poder sin importar cómo o para qué y después la puesta en práctica de su programa de acción.

1.6 EL FINANCIAMIENTO PÚBLICO EN LA REALIDAD MEXICANA.

Ya hemos visto que nuestra constitución federal define a los partidos políticos como organismos vitales dentro del sistema de representación política y, por lo tanto, como entidades de autentico interés público, las cuales para llevar a cabo sus objetivos se sostienen con fondos y diversos apoyos públicos.

En México, el proceso democratizador que se ha desarrollado en las últimas décadas a descansado sobre todo en la necesidad de construir un verdadero y real sistema de partidos competitivo, a través de la construcción de un entramado legal e institucional que garantice el sufragio. Uno de los pilares de

la democratización fue la creación de las prerrogativas de los partidos políticos, para el fortalecimiento de los mismos.

Las prerrogativas son los derechos o privilegios que la Constitución otorga a los partidos políticos, por considerarlos entidades de interés público por lo cual se les dota de los medios para garantizar su permanencia y contribuir así al desarrollo de la democracia. Esas prerrogativas se reducen básicamente al uso en forma permanente de los medios de comunicación social y el otorgamiento de financiamiento público. Pero, ¿Qué es el financiamiento público?

Nuestra Constitución, en su artículo 41, fracción II, párrafo segundo, respecto del financiamiento público de los partidos políticos manifiesta que éste se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes, las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y las de carácter específico.

Por otro lado, dentro de la teoría política, los doctrinarios no se han preocupado aún por definir lo que es el financiamiento público de los partidos, por lo que habremos de recurrir en principio a la definición genérica de financiamiento. Serra Rojas en su obra *Derecho Administrativo*, define el financiamiento como “conjunto de métodos y de medios de pago puesto en práctica para la realización de un proyecto económico”.¹⁸

Asimismo el diccionario de términos financieros define al financiamiento como: “los recursos monetarios propios o ajenos necesarios para llevar a cabo un proyecto o una actividad”.¹⁹ En ambas definiciones se alude a los medios económicos para la realización de un proyecto o actividad que en el caso de los partidos políticos podemos referirlo a sus finalidades, esto es, para promover la

¹⁸ SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho administrativo*, 21ª ed., México, Porrúa, 2001, p. 1

¹⁹ BARANDIARAN, Rafael, *Diccionario de términos financieros*, 4ª ed., México, Trillas, 2000, p. 10

participación del pueblo en la vida democrática y contribuir a la representación nacional a través del sufragio mediante elecciones democráticas.

Por lo anterior podemos concluir definiendo al financiamiento público de los partidos como: la prerrogativa que la Constitución federal otorga a los partidos políticos consistente en la asignación de recursos económicos con cargo al Estado, para la realización de sus fines tanto sociales como institucionales.

Las reformas constitucionales y legales en materia electoral que en un principio consiguieron incorporar a nuevas agrupaciones ciudadanas y corrientes de pensamiento a la esfera partidista, en una segunda etapa se concentraron en el fortalecimiento de los partidos políticos, en especial, con las reformas a la Constitución y al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales que en 1996 hicieron posible que la competencia electoral resultara precisamente eso, una competencia entre las distintas opciones, con mayores oportunidades de conquistar gobiernos o espacios de representación parlamentaria y no un mero ritual con ganadores y perdedores predeterminados.

Esa reforma electoral, en lo relativo a los recursos de los partidos, dispuso que el financiamiento público debería prevalecer sobre los recursos privados que se allegaran los partidos. Esta fórmula está inspirada en los objetivos de transparentar el origen de los recursos, de garantizar la independencia de los partidos, el evitar que los partidos acudan a fuentes ilegítimas de financiamiento y de tener mejores condiciones de competencia.

La reforma electoral de 1996 fue el escenario donde se presentó el paradigma en la historia de la democracia en México; la contienda electoral de 1997 produjo un gobierno dividido donde el partido del presidente no tenía mayoría en la Cámara de Diputados, un auténtico contrapeso al Poder Ejecutivo. Este es un buen ejemplo de cómo los cambios en el sistema electoral, impactaron

y provocaron cambios en el sistema de gobierno. Por eso, no se exagera al decir que el financiamiento de los partidos es un tema central no sólo para éstos, sino para la legitimidad y la salud del sistema democrático mismo.

Por lo anterior, es necesario abordar el tema con la menor cantidad de prejuicios. Los problemas de financiamiento de los partidos políticos tienen cuando menos dos fuentes de tensión: un encarecimiento sistemático de los costos para mantener a la organización y para desplegar una campaña, y un rendimiento decreciente de las viejas formas de aprovisionamiento y de cohesión de los partidos; pues por regla general las cotizaciones y aportaciones de militantes crecen más lentamente que las necesidades. Entonces los problemas de las formas de financiamiento se deben a una transformación global: al cambio en la naturaleza y en la función de los partidos.

De ahí la necesidad de contar con regulaciones cada vez más desarrolladas, más compleja y precisas que se ajusten a la realidad social imperante. La importancia de los partidos políticos para la democracia contribuye a explicar porque el financiamiento público es tan frecuente en las democracias contemporáneas. Se entiende que los partidos son organismos vitales de los sistemas de representación plural y por lo tanto entidades de auténtico interés público cuya existencia debe ser preservada con fondos públicos.

Con ello se pretende que el financiamiento público garantice un nivel de recursos suficientes para la competencia electoral. Pues como afirma José Woldenberg en nuestro país “la posibilidad real de la alternancia se dio cuando se eliminó la disposición asimétrica de recursos entre los partidos políticos con presencia auténticamente nacional”.²⁰

²⁰ WOLDENBERG, José, *La construcción de la democracia*, México, Plaza y Janes, 2002, p. 294

Este hecho hace inevitable pensar en un modelo autosustentable de los partidos políticos sin subsidio directo del Estado.

El financiamiento público se otorga con la intención de lograr que las operaciones financieras de los partidos (ingresos y egresos) garanticen de mejor manera la transparencia y control de los recursos.

El financiamiento puede designarse sólo a las campañas electorales, o canalizarse para actividades permanentes y regulares de los partidos, o ambas cosas como sucede en nuestro país, pues el financiamiento público se otorga tanto para actividades ordinarias, para gastos de campaña en los años de elecciones y para actividades específicas, este último es un reembolso por sus gastos de difusión de la cultura democrática. El financiamiento puede darse de manera directa o a través de subvenciones indirectas. Las vías indirectas más usuales consisten en poner a disposición de los partidos espacios en los medios de comunicación; asumir los costos postales en que incurren los partidos, etc. En favor de las subvenciones se argumenta que suelen ser repartidas de manera más equitativa y que se asegura el uso adecuado del dinero público en las actividades en que fue previsto; por el contrario los que están en contra argumentan que con ello se colocan candados a las decisiones de los partidos en cuanto a la aplicación y destino del gasto y a sus estrategias de campaña.

1.7 LA EQUIDAD COMO ELEMENTO PRIMORDIAL DE TODA NORMA.

En los últimos años, los actores políticos han llevado insistentemente al centro del debate, en materia electoral, el asunto relacionado con las condiciones equitativas en los procesos electorales y la función de éstas en la competencia político-democrática. Se trata de un tema complejo que plantea cuestiones de

diversa índole, entre las que destaca el financiamiento de los partidos políticos; por lo que es necesario entrar al estudio del concepto equidad.

Equidad procede de la palabra latina *aequitas* que refiere la idea de rectitud y de justicia; en tanto que el Diccionario de la Real Academia Española otorga diversos significados a la palabra equidad, que son: 1) Igualdad de ánimo, 2) Bondadosa templanza habitual; propensión a dejarse guiar, o a fallar, por el sentimiento del deber o de la conciencia, más bien que por las prescripciones rigurosas de la justicia o por el texto terminante de la ley, 3) Justicia natural, por oposición a la letra de la ley positiva, 4) Disposición del ánimo que mueve a dar a cada uno lo que merece.

Trasladando el significado anterior de la palabra en el ámbito del derecho, la equidad consiste en adaptación de la norma jurídica a los casos concretos, como un reductor, conciliador entre el carácter abstracto y rígido de la ley y las particularidades que presenta el caso concreto, para evitar que una norma abstractamente justa pueda resultar injusta por las especiales circunstancias de hecho que en el caso concurren.

En la equidad se encuentra siempre el elemento de benignidad, ante el rigor de la ley y el caso específico, ya que se inspira en la particularidad del hecho; de manera que la equidad debería fungir como un principio general del derecho a pesar de las diferencias entre estos términos o bien como un ingrediente indispensable de toda norma, para que en la aplicación del derecho no se den soluciones contrarias a la justicia, debiendo la ley remitir a la equidad, aunque no en todos los casos, ya que pudiese ser peligroso acogerse a una valoración subjetiva del juez; consecuentemente es preciso que el destinatario de la norma conozca previamente cuáles son los preceptos que deben observarse y cuáles son las consecuencias de su inobservancia.

El término equidad ha sido definido por diversos autores de renombre como Aristóteles, Platón, Cicerón, San Agustín, Santo Tomás de Aquino, Francisco Suárez, Hume, Giorgio del Vecchio, entre otros, sin embargo la idea formal de Aristóteles es la que aún predomina en nuestra época, siendo la siguiente:

*Lo equitativo y lo justo son una misma cosa; y siendo buenos ambos, la única diferencia que hay entre ellos es que lo equitativo es mejor aún. La dificultad está en que lo equitativo, siendo lo justo, no es lo justo legal, lo justo según la ley, sino que es una dichosa rectificación de la justicia rigurosamente legal.*²¹

En virtud de que el derecho es un producto de la cultura, en él se realizan ciertos valores específicos como son la justicia, el bien común y la seguridad jurídica, así como de otros valores de la moral como la bondad, la rectitud, la honestidad; así como también de la verdad, aunque en algunas ocasiones el derecho tiene que acudir a lo que se llama ficciones jurídicas, la cortesía, etc.

En la axiología los valores pueden ser clasificados como absolutos y relativos. Los valores absolutos son los que descansan en sí mismos, es decir, no provienen de otros valores superiores, en tanto que los valores relativos, si dependen de un valor superior; de tal forma que la justicia es un valor absoluto.

En la justicia va implícita la igualdad que no siempre se apoya en motivos éticos, sino en la envidia, el despecho, la perversidad, el espíritu de venganza. La justicia recibe el nombre de equidad cuando se proyecta sobre el caso y el hombre concretos. Tanto la equidad como la igualdad bien entendida son valores jurídicos relativos, porque se derivan del valor absoluto justicia; por ello el derecho debe perseguir también la realización de la seguridad y la justicia porque si se aplica la justicia, el individuo obtiene seguridad jurídica, y si tiene seguridad jurídica, puede contribuir a la realización del bien común colectivo.

²¹ Cfr. ARISTÓTELES, *Ética nicomaquea*, 20ª ed., México, Porrúa, 2004, p. 96-97

Para la aplicación de la norma abstracta y general al caso concreto, y a efecto de acomodarla ante sus deficiencias, no sólo en su aspecto lógico sino también ético, es decir, a manera de correctivo se recurre a la equidad, la analogía y los principios generales del derecho a efecto de acomodar la misma. Por lo que respecta a la equidad, Aristóteles en su obra *Ética a Nicómaco*, manifestó que era preciso atemperar el rigor de la norma mediante la equidad, la cual comparaba con la regla lesbia, fabricada en material dúctil a modo de cartabón, para que se acomodara a las sinuosidades de las cosas que se medían con ella.²²

Del Vecchio, complementando a Aristóteles, indicó que la equidad no quiere que la norma de derecho sea infringida, sino únicamente que se pliegue a las varias contingencias de hecho, porque así lo quiere su propio fin y función. Agregando, que donde no haya norma, la equidad exige también que el juez establezca un nuevo precepto adecuado al caso no previsto por el legislador.²³

Tomando en consideración que el derecho no puede ni debe ser inflexible puesto que no es perfecto, ante las imperfecciones del legislador, se hace necesaria la equidad del juzgador para corregir o llenar los vacíos de la ley, ya que el legislador no puede prever todos los casos que pueden presentarse en la realidad, ni puede preverlos siempre con justicia, razón por la cual la legislación del Estado debe ser dúctil y maleable. De tal suerte que el hombre equitativo no sostiene su derecho con extremado rigor, sino que, por el contrario, cede de él aún cuando tenga en su favor el apoyo de la ley. Por ello Kant indicó que: “El derecho muy estricto es una injusticia muy grande”.²⁴

²² Cfr. *Ibid*, p.97

²³ Cfr. DEL VECCHIO, Giorgio, *Sui principi generali del diritto*, Milano, Drott. A. Giuffré editores, 1958, p. 11, cit. por MANTILLA PINEDA, Benigno, *Filosofía del derecho*, Colombia, Themis, 1996, p. 133-134

²⁴ KANT, Emmanuel, *Principios metafísicos del derecho*, México, Cajica, 1962, p.61

Recordando que la finalidad del derecho racional es la libertad psíquica del individuo, la facultad valorativa de éste para escoger entre el bien y el mal, entre la justicia y la injusticia, podemos decir que todo lo justo es racional, pero no todo lo racional es justo, ya que se puede ser ajusto, es decir, ni justo ni injusto. De tal suerte que entre la justicia social y el bien común, tomando éste como orden social, no hay antinomia; pero si puede haberla entre la justicia individual y la seguridad, tomada ésta en sentido de orden jurídico, de certeza y permanencia del derecho. Sin embargo, en este último caso, la regla deberá ser la observancia de la ley del Estado y sólo excepcionalmente se aplicará la equidad, cuando aquélla sea evidentemente injusta.

Ahora bien de acuerdo a Joaquín Escriche :

El concepto de equidad tiene dos acepciones en jurisprudencia, pues ora significa la moderación del rigor de las leyes, atendiendo más a la intención del legislador que a la letra de ellas, ora se toma por aquel punto de rectitud del juez que, a falta de ley escrita o consuetudinaria, consulta en sus decisiones las máximas del buen sentido y de la razón, o sea, de una ley natural.

... la ley no es nada sin la equidad, y la equidad lo es todo sin la ley. Los que no ven lo que es justo o injusto sino con los ojos de la ley, no lo distinguen jamás con tanta precisión como los que lo ven con los ojos de la equidad... .²⁵

Sin embargo, el maestro García Maynez, realiza algunos comentarios respecto del las acepciones de equidad señaladas por Escriche, siendo los siguientes:

Respecto de la primera acepción debemos aclarar que si existe una ley aplicable a determinado caso, de tal suerte que los jueces no están autorizados para corregirlos, so pretexto de que su aplicación estricta implique la realización de una injusticia; en cambio respecto de la segunda acepción el término de equidad es visto como principio general del derecho al cual se puede recurrir cuando no hay norma aplicable, es decir, estamos en presencia de una laguna de la ley, de manera

²⁵ ESCRICHE, Joaquín, *Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia*, Paris, Librería de Rosa, Bouret y C., 1851, pp. 622-623

que la equidad se utiliza como procedimiento de integración del derecho. Y en el caso de México, lo establece el artículo 14 constitucional último párrafo.²⁶

La equidad en nuestro derecho no tiene valor jurídico correctivo o supletorio de las normas legales, pero si en el procedimiento de integración debido a que las máximas de la razón que guían a las leyes, es decir los principios de la equidad, son múltiples y muy variados, los cuales evolucionan para adaptarse a la realidad social constantemente.

La creencia en unos principios de justicia, la idea de unos principios de derecho natural o de derecho racional ha sido siempre patrimonio de las convicciones tanto individuales como colectivas, a través del desarrollo histórico de la humanidad.

La idea de armonía o proporcionalidad, o de dar a cada uno lo suyo, no suministra el criterio para promover esa armonía o proporcionalidad, pues no dice lo que deba ser considerado como “suyo” de cada cual. Se puede estar de acuerdo en que se debe tratar igualmente a los iguales, y desigualmente a los desiguales, pero al mismo tiempo se puede discrepar sobre cuáles deban ser los puntos de vista axiológicos desde los cuales se deba enfocar esa tarea de armonización, de igualación proporcional, o que sirvan para determinar lo que debe ser considerado como suyo de cada cual. Este problema de valoración constituye el asunto principal de la filosofía política y de la axiología jurídica y que hoy en día se ha tratado de profundizar por eminentes filósofos del derecho como Emil Brunner.

Es preciso recordar a los pitagóricos quienes fueron los primeros que intentaron definir la justicia, reduciéndola a una relación de igualdad. Concibieron la justicia como una medida y quisieron determinarla en forma matemática.

²⁶ Cfr. GARCÍA MAYNEZ, *Eduardo, Introducción al Estudio del derecho*, 34ª ed., México, Porrúa, 1982, pp.386-387

La Magna Moralia de Aristóteles atribuye a Pitágoras la definición siguiente: “La justicia es un número cuadrado, el cual es un compuesto de dos factores iguales”.²⁷

La anterior definición señala que la justicia es una relación de igualdad entre las personas que intervienen en una relación, siendo el cuadro geométrico imagen de la justicia, por tener cuatro lados iguales, ejemplo claro de la armonía ya que se forma con las mismas cifras, tanto sumándolas como multiplicándolas.

Platón, en el libro IV de la República, concibió a la justicia como una virtud universal y fundamental, de la cual deriva todas las demás, y la define como armonía. Asimismo desarrolló la teoría de la justicia aplicada al campo jurídico político, indicando que la justicia consiste en que cada uno de los tres elementos o clases integrantes del Estado (gobernantes, militares y artesanos) deben cumplir con sus funciones propias sin interferirse con las de los otros, de manera que los magistrados o gobernantes deben legislar y regirse con prudencia o sabiduría. La justicia es un principio sobre el cual está fundado el Estado perfecto, y consiste en el deber universal según el cual cada individuo debe ejercer una sola función, aquella para la cual la naturaleza le dio la mejor aptitud y por lo tanto, ocuparse con lo suyo y no interferirse con los de los otros. De tal suerte que Platón asimilo a la justicia como la formula de igualdad para iguales, desigualdad para desiguales.²⁸

Aristóteles en su obra *Ética nicomaquea*, además de su doctrina sobre justicia como medida general de la virtud, elaboró también una teoría de la justicia como medida axiológica para el Derecho y el Estado. Esta última teoría comprende a su vez todas las virtudes ciudadanas relativas a la comunidad

²⁷ ARISTÓTELES, *La Magna Moralia*, trad. Patricio de Azcárate, Argentina, Losada, 2004, pp. 9-10

²⁸ Cfr. PLATÓN, *Diálogos*, 31ª ed., México, Porrúa, 2009, pp.100-102

política, y consiste en una igualdad proporcional, misma que se divide en dos clases:

1.- Justicia distributiva, es la que se aplica en el reparto de los honores y de los bienes públicos.

2.- Justicia emparejadora, correctiva o sinalagmática, es la reguladora de las relaciones entre términos intercambiables y consiste en un principio de igualdad, la cual a su vez se subdivide en: a) Justicia conmutativa, la cual es aplicable a las relaciones voluntarias de cambio (contratos) y requiere que haya igualdad entre lo que se da y lo que se recibe, entre la prestación y la contraprestación. Y, b) Justicia judicial, aplicable a las violaciones, la cual exige que haya una paridad entre el daño y la reparación (entre delito y pena).²⁹

Conformando así la llamada doctrina aristotélica tradicional de la justicia, la cual fue afinada en varios puntos por Francisco Suárez, debido a que Aristóteles solo hacía alusión a una justicia en sentido estricto, es decir, respecto de uno mismo, motivo por el que indicó que:

Es requisito intrínseco de la ley, el ser justa, lo cual se entiende en un doble sentido: a), que imponga un contenido ético; b), que la autoridad que la manda disponga de jurisdicción sobre la materia que versa, ... la ley en general, debe ser dada con justicia legal, a saber: para procurar el bien común y conceder lo debido a la comunidad; justicia conmutativa, en cuanto que el legislador no mande sino aquello que lícitamente puede ordenar y con justicia distributiva, repartiendo proporcionalmente las cargas³⁰.

Por otra parte San Agustín abordó a la justicia como una virtud global que abarca a las demás virtudes, sin embargo incidentalmente piensa en la justicia

²⁹ Cfr. ARISTÓTELES, op. cit. (en nota 21), pp.83-85

³⁰ RECASENS SICHES, Luis, *Filosofía del Derecho de Francisco Suarez*, 2ª ed., México, Jus, 1947, p. 127

también como ideal para el derecho, cuando al compararla con la equidad dice que:

La justicia, cuyo oficio primario es dar a cada uno lo que es suyo....el sabio sólo hará la guerra justamente. ...; y si la inequidad de la parte contraria es la que da ocasión al sabio a sustentar la guerra justa, esta inequidad debe causarle pesar, puesto que es propio de los corazones humanos compadecerse, aunque no resultara de ella necesidad alguna de guerra.

Luego donde no hubiere verdadera justicia tampoco podrá haber derecho. Porque lo que se hace según derecho se hace justamente; pero lo que se hace injustamente no puede hacerse con derecho. Porque no se deben llamar o tener por derecho las leyes injustas de los hombres, pues también ellos llaman derecho a lo que dimanó y se derivó de la fuente original de la justicia, confesando ser falso lo que suelen decir algunos erróneamente, que sólo es derecho o ley lo que es a favor o utilidad del que más puede. Por lo cual, donde no hay verdadera justicia, no puede haber unión ni congregación de hombres, unida con el consentimiento del derecho, y no hay derecho donde no hay justicia.

*La justicia es una virtud que da a cada uno lo que es suyo”.*³¹

Del anterior recorrido histórico sobre la idea de justicia se deduce que todas las definiciones coinciden, en que ésta entraña en modo alguno una igualdad, una proporcionalidad, una armonía; sin embargo es paradójico que haya diversos sistemas de estimación jurídica (en lo teórico) y que subsistan a la fecha diferencias sobre el tema. Por ello cabe decir que el problema no es coincidir en la idea de justicia sino más bien el problema es que no se cuenta con un criterio de medida, es decir, no tenemos el principio para apreciar y promover esa igualdad proporcional o armónica, no sabemos el punto de vista desde el cual se debe atender a la igualación.

En ese orden de ideas podemos afirmar que el artículo 41 fracción II de la Constitución Política mexicana en lo relativo al financiamiento público como prerrogativa de los partidos políticos adolece de ello, ya que si bien es cierto que se menciona el término equidad al indicar que “la ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a

³¹ SAN AGUSTIN, *La Ciudad de Dios*, 16ª ed., México, Porrúa, 2002, pp. 565, 570, 583

cabo sus actividades. . . Además, la ley señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado”; la idea de equidad que se aplica en el mismo precepto en el inciso a) de la misma fracción, no es propiamente de igualdad, proporcionalidad y armonía, pues al establecer que:

El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por el sesenta y cinco por ciento del salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal. El treinta por ciento de la cantidad que resulte de acuerdo a lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.

Denota ante todo una desigualdad y falta de proporcionalidad que no permite a los partidos minoritarios una verdadera competencia política-electoral y consecuentemente cierto distanciamiento a la verdadera democracia.

Por lo anterior se puede decir actualmente que:

*Lo que se solía llamar `equidad´ no es un procedimiento para corregir leyes imperfectas. Es la manera correcta de interpretar todas las leyes, absolutamente todas. Es la manera correcta de entenderlas. Es la manera correcta de tomarlas como base para elaborar normas individualizadas. Siempre y en todos los casos. Sin excepción. La equidad no es un recurso extraordinario para suavizar la aplicación de ciertas leyes. Por el contrario, debemos reconocer que debe ser el procedimiento ordinario para tratar con todas las leyes. Si el legislador lo ha prohibido alguna vez, esto no puede tener ningún alcance, no puede tenerlo.*³²

De manera que hoy en día existen nuevas perspectivas sobre la equidad o mejor dicho renovación o restauración de la auténtica perspectiva sobre la equidad dada por Aristóteles y Francisco de Suárez, que tratan de determinar el

³² RECASENS SICHES, Luis, *Filosofía del derecho*, 17ª ed., México, Porrúa, 2003, p. 655

sistema de medida de igualdad, proporcionalidad y armonía; por ejemplo de Luigi Tripiccion, Giuseppe Maggiore entre otros.

Maggiore ha escrito que: “La equidad no es una fuente, sino la fuente del derecho por excelencia y, por tanto sería innecesario que el legislador la enumerara entre ellas para que desplegase en la vida concreta del derecho todo su valor; sería siempre fuente de éste aún cuando jamás la mencionara”.³³

A la luz de estas acepciones podemos decir que equidad, justicia e igualdad no son lo mismo, aunque sean conceptos parecidos. Pues cuando derivado de la aplicación de la justicia formal aparecen una serie de antinomias, se debe recurrir a la equidad, la cual es una búsqueda de igualdad pero con criterios específicos para encontrarla, logrando un equilibrio entre ellos; la equidad es, por lo tanto un elemento moderador de la realidad que aplica reglas generales de justicia a casos concretos, un criterio que combina la igualdad esencial con la diferencia funcional. O bien como un principio asociado a valoraciones tanto éticas, morales como políticas sobre la idea de lo que es justo.

Asimismo podemos considerar a la equidad como un complemento indispensable de la justicia y máxime si lo enuncia la misma ley, como en el caso que nos ocupa, de tal suerte que la equidad consiste en una forma de no tratar demasiado desigual a los entes que forman parte de una misma categoría esencial como los partidos políticos y su derecho al financiamiento.

³³ MAGGIORE, Giuseppe, *L'equità e il suo valore nel diritto*, Riv. Internaz di filosofia del diritto, 1923, pp. 256-287, cit. por GARCIA MAYNEZ, Eduardo, *Filosofía del derecho*, 12ª ed., México, Porrúa, 2000, p. 333

1.8 LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA COMO CARACTERÍSTICA DEL ESTADO MEXICANO.

El concepto de representación política es uno de los más importantes para la ciencia política y sobre todo para el análisis y descripción de todo sistema político, pero no ha sido totalmente definido por múltiples razones, entre ellas por que acarrea una larga historia y consecuentemente su significación varía de acuerdo a la etapa, aunado a ello, la representación política guarda una estrecha vinculación con la participación política y más aún con la democracia representativa, por lo que resulta más difícil; sin embargo es un término ineludible en el funcionamiento de todo sistema político a pesar de su no definición de manera clara y precisa.

Por lo anterior es preciso enfatizar que una de las teorías que sirven de fundamento para el estudio de los sistemas políticos en específico es el relativo a la representación política, misma que tiene como punto de partida al sujeto político que se representará. “Representación en latín tiene el significado de poner ante los ojos. En el caso de la representación política lo relevante es saber qué y a quién se representa”.³⁴

El objeto y los sujetos motivo de representación se traducen en diversas instituciones, mismas que atendiendo a la estratificación social imperante en determinado lugar y tiempo han representado ciertos intereses y en ocasiones éstos son contrapuestos, tal es el caso de la república romana en donde el senado con la autoridad de los patricios gobernaban Roma; sin embargo una serie de movimientos políticos de los plebeyos, éstos consiguieron la creación de una magistratura denominada *tribuni plebis*, mediante el cual podían vetar las decisiones del senado y aún de los mismos cónsules,³⁵ de tal suerte que

³⁴ DEL AGUILA, Rafael, *Manual de ciencia política*, 3ª ed., Madrid, Trotta, 2003, p. 206

³⁵ Cfr. MORALES, Ignacio, *Derecho romano*, 2ª ed., México, Trillas, 1987, pp. 30-34

senadores y los tribuno plebe representaban los intereses de los caballeros y los de la plebe respectivamente; de igual forma sucedió con los parlamentos medievales, los cuales marcaron el punto de partida para que los parlamentos fueran la figura principal de la representación política, pues tras la insurrección de los barones contra Enrique III, convocan a una versión ampliada del Magnum Concilium, con caballeros de los condados y representantes del bajo clero y de las ciudades o burgos, a fin de conferenciar o parlamentar con el rey, que daría lugar más tarde al Parlamento inglés,³⁶ representando por un lado a la nobleza, al clero y en algunos casos al pueblo; pero más tarde con el Estado absolutista, el rey acaparó la representación (representación simbólica).

Actualmente para poder determinar qué y a quién se representa tenemos que centrarnos en una democracia liberal y así concluir que los gobernantes debidamente autorizados (mediante elecciones populares, libres, auténticas y periódicas) y controlados por el pueblo, representan las preferencias y voluntades de los gobernados.

El inglés Anthony Harold Birch (citado por Rafael del Águila) ha distinguido cuatro tipos básicos de representación aunque solo el cuarto tiene un verdadero enfoque político:

a) El primer uso del concepto de representación se refiere... al hecho de que alguien hace de portavoz de un sujeto distinto a él mismo, y que manifiesta su voluntad a través de él. Aquí el representante es lo que en el lenguaje coloquial se denomina un mandato... b) El segundo uso hace referencia a la semejanza física o a la imitación de la realidad. Pero este uso aparece también cuando se dice que algo es representativo de algo... Así, si se compara un Parlamento con una sociedad puede concluirse que no es representativo en este sentido si la composición social del mismo no se corresponde en una proporción justa con determinados rasgos relevantes de ese país (clases, lenguas, religiones, género, etc.). Esto es lo que se denomina también representación sociológica... c) El tercer uso hace referencia no a la semejanza sino a la representación simbólica... como la cruz y el cristianismo, la balanza y la justicia... d) El cuarto uso... hace referencia

³⁶ PLANAS, Pedro, *Regímenes políticos contemporáneos*, 2ª ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1997, pp.142

a por qué denominamos representantes a los miembros de un Parlamento, por qué llamamos cámara representativa y a este sistema político gobierno representativo o democracia representativa... Es este cuarto sentido el que nos permite definir las funciones que la representación política tiene en ésta. Estas funciones serían al menos seis: 1) El reclutamiento político para cubrir los cargos políticos. 2) La evaluación de los aspirantes a ocupar cargos políticos mediante la competición electoral. 3) Asegura la receptividad del gobierno a las demandas de la gente. 4) Permite la exigencia de responsabilidad política a los gobernantes (las elecciones son un instrumento de juicio político). 5) Tiene una función legitimadora del gobierno (los gobernantes son investidos de autoridad política mediante su elección). 6) Sirve para movilizar el apoyo al gobierno, dando publicidad y justificación a sus planes.³⁷

Consecuentemente y avalando el criterio del autor citado, al tener la representación política diversos usos, solo debemos atender al que se refiere al gobierno elegido a través de un proceso electoral, autorizado por los titulares de la soberanía, es decir, el pueblo.

En nuestra constitución se recoge la teoría clásica de la representación, pues el artículo 40 dispone que: "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa...", complementándose con el artículo 51 el cual establece que: "La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación..." De acuerdo a la doctrina constitucional mexicana, la representación política no está limitada por ninguna clase de mandato, no representa ningún distrito o circunscripción electoral, sino que son representantes de toda la Nación, los representantes son pagados por el Estado. No existe ningún tipo de responsabilidad entre representante y representado, salvo la política.

Ahora bien los partidos políticos, dentro de la democracia representativa, juegan un papel preponderante ya que es a través de ellos que los ciudadanos acceden a los órganos del Estado que nos gobiernan y/o representan por medio de elecciones libres, universales, secretas y directas. Para Duverger los partidos

³⁷ BIRCH, Anthony Harold, *The concepts and theories of modern democracy*, London, Routledge, 1993, p. 74, cit. por DEL AGUILA, Rafael, op. cit. (en nota 34), p. 214-216

son especialmente importantes en la comprensión de la democracia representativa, precisamente por la manera en que alteran el significado y la función de la representación.

Expresa Duverger que: "...la influencia de los partidos es considerable. Cada sistema de partidos constituye un marco impuesto a la opinión,...Se considera generalmente al sistema de partidos existente en un país como el resultado de la estructura de la opinión pública".³⁸

En este orden de ideas, en un sistema multipartidista como el nuestro, la representación política resulta una ficción puesto que las abismales diferencias entre los partidos grandes que se encuentran sobrerrepresentados, frente a los partidos pequeños que están subrepresentados, produce el fenómeno de personalizar el poder, con un partido hegemónico, que por tantos años aquejo a nuestro país.

Asimismo Duverger establece que: "Un país donde la opinión se divide en grupos numerosos, pero inestables, efímeros, fluidos, no corresponde a la noción verdadera de multipartidismo: se sitúa en la prehistoria de los partidos; se coloca en una fase de la evolución general en la que la distinción del bipartidismo y el multipartidismo no se aplica todavía, porque no hay aún partidos verdaderos".³⁹ De ahí la importancia de la posición que guardan los partidos políticos modernos entre los representantes y los representados.

³⁸ DUVERGER, Maurice, *Los partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 398

³⁹ Ibid. p. 256

CAPÍTULO SEGUNDO

LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y EL SISTEMA ELECTORAL

SUMARIO: 2.1 Introducción. 2.2 Apuntes de la Teoría de la Constitución. 2.2.1 La Constitución y sus principios. 2.2.2 El derecho de asociación en materia política. 2.3 Los partidos políticos. 2.3.1 La constitucionalización y el régimen jurídico de los partidos políticos. 2.3.2 Fines de los partidos políticos: sociales e institucionales. 2.4 El sistema de partidos. 2.4.1 Sistema de partido único. 2.4.2 Sistema de partido hegemónico. 2.4.3 Sistema de partido dominante. 2.4.4 Sistema bipartidista. 2.4.5 Sistema pluripartidista o multipartidista. 2.4.6 Otras variables para determinar un sistema de partidos. 2.5 La importancia de las elecciones. 2.6 Los sistemas electorales: mayoritario, representación proporcional y mixto.

2.1 INTRODUCCIÓN.

En virtud de que los partidos políticos son instituciones políticas establecidas por los hombres en el campo de la vida política para organizar y asegurar de manera duradera la realización del proceso de orientación política, es decir, satisfacen la necesidad de orden del poder público en la sociedad democrática que rige en la mayoría de Estados; y en la actualidad los sistemas constitucionales impulsados por verdaderas fuerzas políticas y sociales, realizan estudios preferentes, tal es el caso de los partidos políticos; de tal suerte que debido a la trascendencia de éstos en la vida democrática del país, nuestra Constitución Política a elevado a los partidos políticos a rango constitucional conjuntamente con otras instituciones derivadas, como es el caso del financiamiento como prerrogativa de éstos, que mantienen una estrecha relación con el derecho constitucional.

Lo anterior nos lleva a realizar un estudio de la teoría constitucional, de la teoría de los partidos, la inclusión de éstos al marco constitucional así como sus fines; y de igual manera los sistemas de partidos y los sistemas electorales, ya que si queremos mejorar nuestro sistema electoral debemos conocer la génesis, evolución y estado actual de nuestras instituciones político electorales vigentes, a efecto de estar en condiciones de determinar qué se debe: preservar, abrogar, reformar o innovar.

Por tanto, el propósito de este capítulo es analizar las teorías de la Constitución, partidos políticos y del sistema electoral, así como otras variables que influyen en un sistema de partidos políticos para determinar la validez e importancia de las elecciones.

2.2 APUNTES DE LA TEORÍA DE LA CONSTITUCIÓN.

Para una mejor comprensión del tema de la teoría de la constitución debemos recordar las dimensiones o planos del saber jurídico: 1.- El derecho como objeto de una reflexión de segundo grado, que da lugar a la filosofía del derecho; 2.- El derecho como hecho, que hace nacer a la historia del derecho y a la sociología jurídica y; 3.-El derecho como norma que corresponde propiamente a la ciencia jurídica.

Ahora bien, la filosofía del derecho se encarga de esclarecer y analizar los aspectos teóricos (como conceptos y principios) que generalmente, cuando los juristas describen y operan el derecho, parten de ciertos conceptos y principios que normalmente no reciben mayor explicación, tarea que realiza la filosofía jurídica. Esta materia a su vez contempla tres partes: a) la teoría del derecho, b) la metodología jurídica y c) la axiología jurídica.

La teoría del derecho se ocupa primeramente del análisis del problema de la definición del derecho así como de los conceptos jurídicos fundamentales integradores de toda norma jurídica como el deber jurídico, sujeto de derecho, derecho objetivo y derecho subjetivo, relación jurídica, supuesto jurídico o consecuencias de derecho, entre otros. De tal suerte que así como se ha creado una teoría general del derecho, una teoría general del estado, también se ha creado una teoría de la Constitución gracias al alemán Carl Schmit, quien a partir de una discusión del concepto que envuelve la palabra "Constitución", realizó todo un estudio sistemático en el que recogió y organizó los fundamentos ideales, instituciones y problemas del derecho constitucional o derecho político; y aunque dicha teoría se enfocó al Estado Demoliberal burgués (durante el nazismo), actualmente la teoría constitucional sigue normas de tipo social, democrático, etc.; a efecto de tratar de desentrañar los problemas básicos de la Constitución. De tal suerte que la teoría de la Constitución nos sirve para elaborar una mejor imagen del derecho constitucional contemporáneo y para comprender de una mejor manera los diversos conceptos y acepciones que se han dado al término Constitución. Por ello comprende entre otros temas: ¿Qué es una constitución?, ¿cuáles son los elementos de la constitución?, ¿qué es la soberanía?, ¿cuál es la función de la constitución en el derecho constitucional moderno?, ¿qué son las formas de estado y las formas de gobierno imperantes?, ¿qué significa la supremacía y la inviolabilidad constitucional?, ¿cuál es la jerarquía de las leyes?, ¿cómo opera el llamado principio de la división de poderes?, entre otros aspectos.

La Constitución Política de todo Estado está constituida por un conjunto de principios supremos o sistema fundamental de las instituciones políticas del Estado que rigen su organización, es decir, los principios fundamentales del derecho público de un Estado, a través de los cuales se ordena la vida social y se facilita la realización de sus fines. Por ello es preciso realizar un análisis sobre la definición del concepto Constitución y sus principios.

Como ya se mencionó, Carl Schmitt es el creador de la teoría correspondiente a la Constitución, que en cierta forma, viniera a complementar al Derecho Constitucional. Para ello recogió y organizó toda la materia del derecho político, tanto fundamentos ideales como instituciones y problemas, encerrándola en un sistema. Por otra parte Karl Loewenstein tuvo el merito de establecer en su obra Teoría de la Constitución que “La Constitución es el dispositivo fundamental para el control del proceso del poder,”⁴⁰ por ello este profesor alemán explicaba en general y a detalle los controles del poder público.

Por otra parte es preciso comentar la distinción que hace Juan Ramón Cossío respecto al uso del tema teoría constitucional y teoría de la constitución, entendiendo que:

*El primero se refiere al conjunto de hipótesis, planteamientos o tesis que se formulan a efecto de explicar los supuestos más generales y comunes de todos aquellos conjuntos normativos llamados Constituciones, siempre que los mismos satisfagan ciertas notas materiales comunes; en tanto que el segundo hace referencia al conjunto de explicaciones realizadas respecto de una Constitución en lo individual.*⁴¹

De tal suerte que la teoría constitucional se encuentra en un plano general en tanto que la teoría de la constitución en un plano específico, sin embargo, ambos se encuentran relacionados de una manera estrecha, razón por la cual en la mayoría de veces se utilizan de manera indistinta.

El cambio de las condiciones del régimen político mexicano, hace necesario renovar la teoría del área del derecho que se dedica al estudio de los poderes públicos y de los derechos fundamentales, el derecho constitucional, para así poder iniciar con el llamado nuevo constitucionalismo mexicano. De tal

⁴⁰ LOEWENSTEIN, Karl, *Teoría de la Constitución*, trad. Alfredo Gallego Anabitarte, Barcelona, Ariel, 1964, pp. 149

⁴¹ COSSÍO, José Ramón, *La teoría constitucional de la Suprema Corte de Justicia*, 1ª reimp. de la 1ª ed., México, Fontamara, 2004, p. 16

forma que son muchos asuntos y áreas del derecho constitucional que están siendo modificadas de manera importante, es decir, estamos frente a un tiempo móvil en materia constitucional en el que hacen falta muchas reflexiones sobre la teoría constitucional.

2.2.1 LA CONSTITUCIÓN Y SUS PRINCIPIOS.

La exposición del concepto de Constitución es uno de los temas más complicados para la ciencia del derecho debido a que la teoría existente es muy vasta, además de que toca distintos matices los cuales en ocasiones llegan a ser contradictorios. Esta variedad según Manuel García Pelayo se debe a los siguientes razonamientos:

1.-Porque el concepto de Constitución se refiere a la sustancia de la existencia política de un pueblo... de manera que atienden a una adecuación instrumental para la controversia con el adversario.

2.- Porque el concepto no se agota en su significación jurídica, sino que comprende diversas esferas de la vida humana objetivada, vinculando por su contenido a sectores de la realidad política, jurídica, sociológica, etc., por ello es que la Constitución se concibe como un ordenamiento jurídico de tipo liberal; como un conjunto de normas jurídicas que contiene las disposiciones en algún sentido fundamentales de un Estado; como un documento normativo que tiene ese nombre; y como una norma dotada de ciertas características, es decir, que tiene un régimen jurídico particular. Además hay conceptos absolutos, relativos, positivos, ideales, pactistas, históricos, sociológicos, materialistas, racional-normativos, etcétera de Constitución.⁴²

⁴² Cfr. GARCÍA PELAYO, Manuel, *Derecho constitucional comparado*, Madrid, Manuales de la Revista de Occidente, 1950, pp. 29-30

Efectivamente el término de Constitución tiene una gran trascendencia para todo Estado, de ahí que sea considerada como la ley suprema o bien la ley de leyes, de manera que los diversos enfoques del concepto como el jurídico, el sociológico, el político, el económico, etc. crean una definición de ésta atendiendo a las circunstancias de tiempo, modo y lugar, creándose así la multitud de definiciones que existen hasta nuestros días.

Por lo anterior, el concepto de Constitución se puede analizar desde varios ángulos como el económico, sociológico, político, histórico y jurídico, tal como lo hicieron Lassalle, Schmitt, Heller, Kelsen, Hauriou, Karl Loewenstein, entre otros.

Las Constituciones Políticas en su origen fueron concebidas como un instrumento de control y de limitación del poder, de acuerdo a la filosofía política, de manera que con ello se denota a toda constitución como el ordenamiento estatal de tipo liberal, en el que se reúnen dos condiciones: por un lado que la libertad de los derechos de los ciudadanos en sus relaciones con el Estado, y por el otro, que dicha protección se base en oportunas técnicas de división del poder político, en diversos órganos que ejerzan el gobierno; de tal suerte que no todo Estado estaba provisto de Constitución ya que sólo los Estados liberales son Estados Constitucionales, mientras que los Estados despóticos al no garantizar los derechos de sus ciudadanos, carecen de Constitución y por lo tanto no son considerados Estados constitucionales, tal como lo refiere el italiano Ricardo Guastini, al indicar que:

*El concepto liberal de Constitución fue puesto en claro por el artículo 16 de la Déclaration des droits de l' homme et du citoyen (Declaración francesa de los derechos del hombre y del ciudadano de 1789), que estableció: una sociedad en la que no esté asegurada la garantía de los derechos ni reconocida la división de poderes, no tiene Constitución.*⁴³

⁴³ GUASTINI, Ricardo, *Estudios de teoría constitucional*, 1ª reimp. de la 1ª ed., México, Fontamara, 2003, p. 30

Por lo anterior y dado que las ideas en esta materia han evolucionado esta concepción de Constitución hoy por hoy esta en desuso.

No obstante lo anterior, diversos juristas de alta talla usan esta concepción, pero no para determinar si el Estado es constitucional o no, sino simplemente en términos de poder democrático, ya que se han buscado múltiples instrumentos que el derecho constitucional ha ido generando para encauzar, limitar y ejercer un control estricto del poder por parte del legítimo titular, es decir, el pueblo; ya que tal poder que se ha confiado a los gobernantes para beneficio de todos, dando así paso a lo que se denomina el constitucionalismo democrático. Es por ello que el eminente jurista Diego Valadés ha concebido a la Constitución en términos de poder de la siguiente manera:

Constitución es el estatuto jurídico del poder... regula cuatro formas de relación con el poder: el derecho al poder, el derecho del poder, el derecho ante el poder y el control del poder.

*El derecho al poder incluye toda la gama de libertades públicas, entre las que figuran los derechos electorales, el derecho de asociación y la libertad de pensamiento y expresión. Por otra parte, la Constitución también contempla el derecho del poder. En este rubro figuran la forma de organización y funcionamiento de todos los órganos del Estado y los partidos políticos, cuando el sistema les atribuye funciones de relevancia constitucional específicamente en lo que concierne a participar en procesos electorales y orientar la acción de los congresos. El derecho ante el poder está integrado por la gama de garantías para los derechos de seguridad, propiedad, libertad e igualdad que toda Constitución democrática consagra. Finalmente, al control del poder conciernen los instrumentos jurídicos que permiten contener a cada uno de los órganos del poder dentro de los límites que le asigna la constitución. Estos instrumentos corresponden por igual a la ciudadanía, a sus asociaciones representativas y a cada uno de los órganos del poder con relación a los demás.*⁴⁴

Asimismo Héctor Fix-Zamudio y Salvador Valencia Carmona indican al respecto que:

⁴⁴ VALADÉS, Diego, *Constitución y democracia*, 1ª reimp. de la 1ª ed., México, UNAM-IIJ, 2002, p. 25

*Para que una Constitución tenga pleno sentido en la actualidad, debe estar concebida esencialmente como un instrumento de control y de limitación del poder de tipo abierto y cuya función sea unificar el ordenamiento jurídico.*⁴⁵

Otra de las acepciones del término Constitución es desde el campo de la teoría del derecho concibiéndola como un conjunto de normas fundamentales que lleva a establecer la diferencia entre una Constitución y cualquier otro ordenamiento jurídico; actualmente esta acepción es característica del positivismo jurídico moderno, a pesar de que dicha acepción plantea una problemática consistente en como determinar qué es fundamental, pero para tal efecto podemos guiarnos en los siguientes puntos de vista:

- 1.- Las que determinan la organización del Estado y el gobierno;
- 2.- Las que regulan las relaciones entre el Estado y los ciudadanos;
- 3.- Las que determinan los procedimientos de creación de las normas;
- 4.- Las que determinan los valores y principios fundamentales del ordenamiento.

Hans Kelsen concibió a la Constitución bajo los siguientes términos:

*La Constitución del Estado, usualmente caracterizada como ley fundamental, forma la base del orden jurídico nacional. Es verdad que el concepto de Constitución, tal como lo entiende la teoría del derecho, no es enteramente igual al correspondiente concepto en la teoría política. El primero es a lo que previamente hemos llamado Constitución en sentido material del término, que abarca las normas que regulan el proceso de la legislación. Tal como se usa en la teoría política, el concepto ha sido forjado con la mira de abarcar también aquellas normas que regulan la creación y la competencia de los órganos ejecutivos y judiciales supremos.*⁴⁶

⁴⁵ FIX-ZAMUDIO, Héctor y VALENCIA CARMONA, Salvador, *Derecho constitucional y comparado*, 3ª. ed., México, Porrúa, 2003, p. 28

⁴⁶ KELSEN, Hans, *Teoría general del derecho y del Estado*, 4ª reimp. de la 2ª ed., México, UNAM, 1988, pp. 306-307

Otra de las acepciones del término que se utiliza dentro de la teoría de las fuentes se refiere a la Constitución como documento normativo o código de la materia constitucional para distinguirlo de los demás códigos o leyes, ya que Constitución solo hay una.

Una última acepción de acuerdo con Ricardo Guastini, “Constitución denota un particular texto normativo dotado de ciertas características formales, o sea de un peculiar régimen jurídico.”⁴⁷

En relación a estas dos últimas acepciones, Kelsen lo ha establecido en su consideración a la Constitución en sentido formal, indicando que la Constitución es cierto documento solemne, es el documento legal supremo, un conjunto de normas jurídicas que solo pueden ser modificadas mediante la observancia de prescripciones especiales cuyo objeto es dificultar la modificación de tales normas.

Por lo anterior podemos decir que la Constitución es la ley fundamental proclamada en el país, donde se cimienta la organización del derecho público de una nación; es la expresión de una pluralidad de factores políticos.

Por otra parte es preciso recordar que la Constitución posee ciertos atributos que le son propios y exclusivos, los cuales la distinguen de otro tipo de normas. Es propio de toda ley mandar, disponer y regular, y como consecuencia de ello también la Constitución, sin embargo la naturaleza intrínseca va más allá pues también constituye y funda. Estos últimos atributos dan a la Constitución el calificativo de ley suprema instituyendo el principio de supremacía constitucional. De tal suerte que un elemento más para comprender el concepto de Constitución parte de la distinción entre creación y aplicación de las normas; la creación es una

⁴⁷ GUASTINI, op cit. (en nota 43), p. 30

función legislativa de la Constitución que le otorga la calidad de norma suprema y consecuentemente una posición superior en relación a las demás normas, ya que una Constitución será el fundamento y límite de validez de las demás; construyendo así un concepto de Constitución a partir de la jerarquía entre normas. Sin embargo, una concepción de Constitución desde el punto de vista meramente procedimental debe contener tanto normas de procedimiento como normas de contenido, tal como lo refiere Maurizio Fioravanti al indicar que:

La Constitución democrática del siglo XX... ya no pretende limitarse al ordenamiento de los poderes y al reenvío a la ley para garantizar los derechos; más bien pretende, sobre todo, significar la existencia de algunos principios fundamentales generalmente compartidos, que el ejercicio del poder soberano constituyente del pueblo ha colocado en la base de la convivencia civil. A partir de aquí comienza una nueva historia que, en buena medida, consiste en la búsqueda de los instrumentos institucionales necesarios para la tutela y para la realización de estos principios fundamentales. Baste decir que entre éstos existen al menos dos que, desde este punto de vista, presentan problemas de notable relevancia: el principio de inviolabilidad de los derechos fundamentales, que de nuevo propone la gran cuestión del control de constitucionalidad de las leyes en relación con las constituciones que han enunciado esos derechos normativamente, y el principio de igualdad, que -en las constituciones democráticas- tiende a afirmarse más allá de la mera prohibición de la discriminación, situándose en el plano del acceso de los bienes fundamentales de la convivencia civil, tal como la instrucción o el trabajo, poniendo así de manifiesto la otra gran cuestión de la garantía y la realización de los derechos sociales.⁴⁸

El establecimiento de una norma suprema, por encima de los órganos superiores del Estado, se hace mediante la promulgación de un texto escrito, llamado Constitución o cualquier otro, que obliga a los demás al cumplimiento cabal de ésta, por lo que su infracción es antijurídica.

El artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos enuncia el principio de la Supremacía Constitucional o también llamado suprallegalidad, a través del cual se dispone que la Constitución es la ley suprema

⁴⁸ FIORAVANTI, Maurizio, *Constitución: de la Antigüedad hasta nuestros días*, trad. de Manuel Martínez Neira, 1ª reimp. de la 1ª ed., Madrid, Trotta, 2007, p. 150

de toda la unión, la cúspide de todo el orden jurídico, el alma y savia que nutre y vivifica el derecho, es la base de todas las instituciones, el ideario de un pueblo; sin que se pierda de vista que dicha supremacía es conjunta con las leyes del Congreso que emanen de ella y de igual forma los tratados internacionales. Por lo que la superioridad de la Constitución deriva por el hecho de que el Poder Constituyente como poder originario, en sí, es un poder, creador de todo el orden jurídico, y aunque solo tiene una sola función que es crear la Constitución, en un principio es un poder ilimitado debido a que es el que da vida a los poderes que habrán de gobernar, contempla los procedimientos de creación normativa, reconoce los derechos fundamentales de los habitantes del Estado e incorpora valores esenciales o superiores de la comunidad a la que rige; y por tal motivo no gobierna, sin embargo éste poder da origen, crea a los llamados Poderes Constituidos o poderes públicos del Estado de manera que éstos son derivados de la Constitución, razón por la que están completamente limitados, no pueden actuar más allá de su competencia a pesar de tener múltiples funciones, porque fueron precisamente creados para gobernar.

Asimismo del principio de Supremacía de nuestra Constitución y de su aplicación en la dinámica jurídica derivan las siguientes consecuencias de validez:

1.-Que una norma contraria a la Constitución no tiene posibilidad de existencia dentro de ese orden jurídico.

2.-El control de la constitucionalidad de leyes y actos que se impone a raíz de la necesidad de que la constitución debe condicionar el ordenamiento jurídico en general así como para dar un margen de seguridad para los gobernados.

3.-La imposibilidad jurídica de que los órganos deleguen el ejercicio de las competencias que les ha atribuido la constitución.

Por lo anterior, la determinación de la validez del resto de las normas jurídicas del ordenamiento por la Constitución debe entenderse como apertura constitucional, es decir, la Constitución sin dejar de ser la norma básica originadora del demás orden jurídico, permita que los ordenamientos modernos derivados de ella puedan crear válidamente otras normas jurídicas, de tal forma que la Constitución ya no sea el centro, determinando que el resto de las normas pasen por su tamiz para ser válidas, sino que simplemente sea el marco de referencia dentro del cual puedan tener expresión las diversas opciones políticas o técnicas que tomen los legisladores con el poder de creación normativa. Consecuentemente es preciso mencionar algunos puntos de vista de Gustavo Zagrebelsky, acerca de su modelo de Constituciones abiertas:

Constituciones que permitan, dentro de los límites constitucionales, tanto la espontaneidad de la vida social como la competición para asumir la dirección política, condiciones ambas para la supervivencia de una sociedad pluralista y democrática. Será la política constitucional que derive de las adhesiones y de los abandonos del pluralismo, y no la Constitución, la que podrá determinar los resultados constitucionales históricos concretos. Para darse cuenta de esa transformación, ya no puede pensarse en la Constitución como centro del que derivaba por irradiación a través de la soberanía del estado en que se apoyaba, sino como centro sobre el que todo debe converger; es decir, más bien como centro a alcanzar que como centro del que partir.⁴⁹

Este criterio aparenta el debilitamiento de la normatividad constitucional, sin embargo es todo lo contrario, el hecho de que la Constitución no predetermina ni los resultados de la contienda política ni los espacios normativos que van a integrar el resto del ordenamiento jurídico, no quiere decir que la Constitución deje de ser el documento supremo del sistema y la condición de validez de todas las normas que lo integran; significa que dentro de Estados que se asumen como democráticos y pluralistas, la Constitución debe dejar un espacio a la política

⁴⁹ ZAGREBELSKY, Gustavo, *El Derecho dúctil. Ley, derechos, justicia*, trad. de Marina Gascón, Madrid, Trota, 1995, p. 14

constitucional. Asimismo la apertura constitucional no significa que el proceso de constitucionalización del ordenamiento jurídico quede en la historia.

La supremacía de la Constitución como documento normativo se encuentra y se hace distinguir de las demás normas del ordenamiento jurídico por que su nombre es exclusivo, es decir, es el único documento con la denominación de Constitución, al igual que su procedimiento de formación, pues como ya lo mencionamos con antelación es la única norma creada por el poder constituyente; asimismo su contenido es característico por regular los derechos fundamentales y la división de poderes, así como la competencia de éstos; por sus destinatarios, ya que está dirigida tanto a los órganos superiores del Estado como a los gobernados; también por su procedimiento de reforma ya que es distinto al de las leyes ordinarias; todas estas cualidades dan a toda Constitución la calidad de suprema.

Por lo que respecta al procedimiento de reforma de la Constitución podemos, de manera complementaria a la supremacía, determinar otro principio denominado rigidez en oposición a flexibilidad, aunque la mayoría de Constituciones contemporáneas han optado por la rigidez, y más que hablar de rigidez o flexibilidad se hace el distingo de más o menos grados de rigidez o flexibilidad.

La rigidez significa, concretamente, que la Constitución no puede ser reformada por el mismo órgano que crea de manera ordinaria leyes distintas a la Constitución, y que tampoco puede seguir el mismo procedimiento que se utiliza para reformar la ley común, es decir, deben existir procedimientos y órganos diferenciados para las reformas constitucionales y las leyes comunes. La diferenciación no necesariamente debe ser radical que dé nacimiento a otros órganos, sino que existan cotos para que las reformas constitucionales no sean tan simples que se atente contra dicha norma suprema, los cuales pueden ser

solicitando mayorías calificadas o supercalificadas para su aprobación o que el procedimiento requiera de un periodo de tiempo más largo y en caso de los sistemas parlamentarios, incluso, requerir que cuando se proponga una reforma constitucional se disuelva el poder legislativo y se convoque a nuevas elecciones de forma que sean los nuevos legisladores los que se encarguen de votar la iniciativa propuesta por la legislatura precedente.

En cambio las Constituciones flexibles son aquellas que para ser modificadas se observa el mismo procedimiento que se sigue para la aprobación o modificación de las leyes ordinarias.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es el ordenamiento de mayor jerarquía en nuestro orden jurídico, el cual siguiendo el criterio kelsesiano, desde un punto de vista formal, prevé los órganos, procedimientos y contenidos que deben satisfacer la totalidad de las normas jurídicas a fin de ser válidas y desde el punto de vista material, establece una serie de posiciones, acuerdos y arreglos entre los actores políticos, y prevé un modelo político considerado valioso y al cual se le confieren grados importantes de legitimidad; sin embargo su contenido tiene distintos giros debido a que han sido copiados o tienen influencia de distintas épocas históricas, tales como los procesos históricos norteamericano, francés o español, así como también de tipo nacional.

Siendo preciso que la teoría constitucional mexicana, redefina el concepto de Constitución el cual se utiliza con un motivo legitimador de la acción del Estado, mientras que dicha acción no ha tenido siempre un carácter democrático o apegado al interés general, sino que simplemente es utilizada como un instrumento de poder para prolongar las condiciones de predominio político de un

grupo sobre el resto de la sociedad o como acertadamente lo ha señalado José Ramón Cossío:

*México es uno de los mejores ejemplos de países de América Latina que utiliza el discurso teórico sobre el concepto de Constitución con fines no solamente académicos o analíticos, sino también deslegitimadores de la supuesta neutralidad del estado, o del discurso que se apoya en la Constitución para imponer el punto de vista de unos cuantos sin consultar a los demás, o de las actuaciones legislativas o jurisdiccionales que violan las normas constitucionales.*⁵⁰

Dicha redefinición se hace imprescindible para poder contar con mejores instrumentos analíticos y conceptuales y así poder cambiar la realidad llena de marginación, pobreza, discriminación y violación cotidiana de los derechos fundamentales de un gran número de personas. De tal suerte que el replanteamiento del concepto de Constitución y de la misma teoría constitucional debe hacer frente a algunos de los retos derivados de las nuevas realidades que se están viviendo en otros países del mundo. Y para tal efecto señalamos las recomendaciones que hace Luigi Ferrajoli:

*En primer lugar el Estado constitucional deberá ir abandonando su clásica connotación territorial para volverse global, de forma que pueda hacer frente a los retos desterritorializados que enfrenta en la realidad; en esa línea se ubicarían las actuales teorías del constitucionalismo global o de la llamada democracia cosmopolita. En segundo término, el estado constitucional deberá diseñar mecanismos para garantizar efectivamente los derechos sociales; en este punto se trataría de desarrollar un sistema de garantías para lo que se ha llamado el constitucionalismo de la igualdad que sea capaz de actuar con instrumentos parecidos a los que ya funcionan para el constitucionalismo de la libertad... En tercer y último lugar, el constitucionalismo tendrá que extender su paradigma garantista también hacia sedes distintas de los poderes público, es decir, se tendrá que desarrollar un constitucionalismo de derecho privado que haga valer los derechos fundamentales no solamente en las relaciones entre autoridades y gobernados, sino también entre particulares.*⁵¹

⁵⁰ Cfr. COSSÍO, José Ramón, *Cambio social y cambio jurídico*, México, Miguel Ángel Porrúa-Instituto Tecnológico Autónomo de México, 2001, pp. 100-105

⁵¹ Cfr. FERRAJOLI, Luigi, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, 4ª ed., Madrid, Trotta, 2004, pp. 15-34

La sugerencia de estas tres posibles vías de cambio, revoluciona el paradigma del Estado constitucional sobre todo al hablar de una eficacia horizontal de los derechos fundamentales, lo cual es una ardua tarea para la ciencia del derecho constitucional, sin embargo consideramos que es correcto porque nuestro país está empezando a experimentar los efectos de la globalización; y por ello nos adherimos a sus recomendaciones, pues como diría Karl Popper :

Siempre han existido movimientos reaccionarios que proponen cambios ya sean regresivos o bien de avance, de tal suerte que la concepción cerrada y hermética de Constitución debe pasar a una concepción abierta tanto en su vertiente interna como externa, propia de los Estados democráticos en el auge de la globalización, pero sin perder de vista las decisiones, principios y valores específicos de una nación determinada y en ese orden de ideas no debe haber una apertura constitucional excesiva porque se podrían perder la fisonomía y los rasgos propios de la nación.⁵²

2.2.2 EL DERECHO DE ASOCIACIÓN EN MATERIA POLÍTICA

Uno de los derechos fundamentales derivados de la libertad es precisamente la asociación. La palabra libertad tiene muchas acepciones, se habla de la libertad, en sentido muy amplio, como la ausencia de trabas para el movimiento de un ser. Con una significación menos amplia, pero no técnica, se usa el término libertad para indicar la condición del hombre o pueblo que no está sujeto a una potestad exterior. En su acepción filosófica, el vocablo tiene un significado más preciso; la libertad se entiende como una propiedad de la

⁵² Cfr. POPPER, Karl Raimund, *La sociedad abierta y sus enemigos*, trad. Eduardo Loedel, Barcelona, Planeta, 1967, vol. I, pp. 15-25, 52-85

voluntad, gracias a la cual ésta puede adherirse a alguno de los distintos bienes que le proponga la razón.

En sentido jurídico, la libertad es la posibilidad de actuar conforme a la ley. El ámbito de la libertad jurídica comprende: obrar para cumplir las obligaciones, no hacer lo prohibido y hacer o no hacer lo que no está ni prohibido ni mandado. Esta concepción supone que la ley es un mandato racional, de modo que el actuar conforme a la ley equivale a actuar conforme a la razón. Esta equivalencia se da propiamente en la ley natural, lo cual no es más que lo que la misma razón prescribe, el hombre como norma de obrar en orden a su perfeccionamiento integral. Respecto del derecho positivo puede darse o no darse esa equivalencia entre razón y ley. La libertad jurídica en relación al derecho positivo consiste, entonces, en la posibilidad de obrar conforme a la ley positiva en tanto que ésta sea conforme a la ley natural. Entendida así, la libertad jurídica implica la posibilidad de resistencia frente a la ley injusta.

Consecuentemente, la libertad puede entenderse como: la posibilidad que tiene un individuo de elegir entre diversas alternativas sin verse sujeto a sanciones, amenazas o impedimentos, pero dentro de un sistema democrático naturalmente no puede haber libertad absoluta o ilimitada, la libertad de cada ciudadano debe estar limitada o restringida por un orden jurídico para no afectar la libertad de los demás y con ello evitar el riesgo de destruir el régimen de convivencia, entendida así, la libertad se traduce en una serie de derechos o libertades específicas: de expresión, de asociación, de reunión, de tránsito de empleo, de religión, de imprenta, etc.

Por lo anterior es imprescindible la necesidad de un orden jurídico que fije las limitaciones a la libertad social del hombre, para que las sociedades puedan existir y perdurar a través del tiempo, por ello la libertad del individuo se restringe en todos aquellos casos en que su ejercicio signifique un ataque al interés social.

El maestro Ignacio Burgoa establece que:

La libertad social u objetiva del hombre se revela como la potestad consistente en realizar trascendentemente los fines que él mismo se forja por conducto de los medios idóneos que su arbitrio le sugiere, que es en lo que estriba su actuación externa, la cual sólo debe tener las restricciones que establece la ley en aras del interés social o estatal o de uno privado.⁵³

En el derecho constitucional se habla de algunas libertades fundamentales, como la libertad de imprenta, de educación, de tránsito, de asociación, etc. Aquí la palabra libertad denota un derecho subjetivo, es decir, el derecho que tienen las personas a difundir sus ideas, a educar a sus hijos, a entrar y salir del país, de formar asociaciones, etc. Y mientras se respeten esos derechos en una sociedad determinada se podrá decir que los hombres actúan en ella con libertad, ya que los derechos de la persona humana son expresión de la ley natural, y la libertad jurídica, como ya se dijo, consiste esencialmente en la posibilidad de obrar conforme a la ley natural.

Asimismo dentro del derecho constitucional existe un segundo sentido de la libertad que se refiere a la libertad democrática y que significa la capacidad de autogobernarse o autodeterminarse; este sentido de la libertad supone el derecho de cada individuo de participar en la elaboración y adopción de las decisiones colectivas que le conciernen como ciudadano políticamente activo. Puede decirse que ese derecho de autodeterminación de los seres humanos es lo que sostiene el principio democrático fundamental de la soberanía popular.

En la democracia los partidos políticos no son los canales exclusivos de la participación política del ciudadano, pues con gran frecuencia los ciudadanos se relacionan con y se enfrentan al poder a través de asociaciones ciudadanas (ya sea de carácter meramente social o bien políticas no partidistas) que expresan la

⁵³ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, 15ª ed., México, Porrúa, 2002, p. 531

voluntad del ciudadano del actuar autónomo en defensa de sus intereses, lo cual tiene una dimensión muy importante en el proceso democrático.

Por ello la asociación puede considerarse como el espacio dentro del cual el ciudadano es libre de asociarse para promover sus fines sin la interferencia del poder público o bien como lo señaló Alexis de Tocqueville, el arte asociativo es la vitalidad profunda de la sociedad democrática. La capacidad de los hombres para agruparse y defender sus intereses se expresa a plenitud la ciudadanía.⁵⁴

Sin embargo, podemos decir que el derecho de asociación es propio y exclusivo de la democracia, no así de los sistemas autoritarios, pues tienen una gran aversión a la libertad asociativa, tal como lo advertía Alexis de Tocqueville quien señalaba que cualquier grupo independiente, por pequeño que fuera, que parecería deseoso de actuar por fuera del eje de la administración la llenaba de alarma, y la más pequeña asociación libre de ciudadanos, por inocentes que fueran sus miras, era vista como una peste. Los únicos cuerpos tolerados eran los de aquellos miembros que habían sido designados por la administración y que estaban bajo su control. En una palabra, la administración se sentía agraviada por la idea de que los ciudadanos tuvieran el control de sus propios negocios, y prefirieron la esterilidad a la competencia.⁵⁵

El vigor asociativo está determinado por el vigor del régimen democrático, por lo que las barreras a la organización voluntaria de los individuos representan una severa mutilación de los derechos ciudadanos, de tal suerte que se plantea la necesidad de la estructuración de una sociedad civil fuerte que pueda hacer frente a las acciones del poder público. Aclaremos que la frase sociedad civil sólo enfatiza la autonomía de la sociedad frente al Estado por un lado, y su estructuración en redes por el otro. Una red de organizaciones sociales que

⁵⁴Cfr. TOCQUEVILLE, Alexis de, *La democracia en América*, 2ª. ed., México, Alianza, 1985, p. 177-178

⁵⁵ Cfr. Ibid p. 179-183

contrasta con la estructura estatal. O bien, en pocas palabras organización y autonomía.

Una sociedad civil por un lado, exige inclusión en el proceso político y, por el otro, resiste la subordinación al Estado, es decir, independencia y participación.

La sociedad civil democrática debe estar integrada por múltiples organizaciones y asociaciones de representación de intereses que permitan a los ciudadanos participar en el proceso de toma de decisiones que afectan su vida cotidiana.

Y por último es preciso mencionar que la libertad en comento surgió con la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, en su artículo segundo que a la letra dice: “La meta de toda asociación política es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre. Estos derechos son: la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión”. Así como en la primer enmienda a la Constitución Norteamericana, estableciendo que el Congreso no aprobaría ley alguna que coartase el derecho del pueblo de asociarse pacíficamente. Tal como lo refiere el Doctor Jorge Carpizo afirmando que:

*El tema de los derechos humanos es recurrente en la historia de la humanidad, porque está estrechamente ligado con la dignidad humana; tuvo un gran impulso hace poco más de dos siglos, con las declaraciones norteamericanas y francesas sobre ellos; pero es especialmente después de la segunda guerra mundial y en estas últimas cuatro décadas cuando se convierten en una de las grandes preocupaciones de las sociedades y cuando el tema se internacionaliza. Los horrores y la barbarie del fascismo, y especialmente del nazismo, provocaron una reacción de indignación mundial. Con claridad se vio que este planeta tenía una alternativa: vivir civilizadamente bajo regímenes democráticos y representativos, donde se respete la dignidad humana, para no caer en regímenes salvajes donde impera la ley del más fuerte y del gorila.*⁵⁶

⁵⁶ CARPIZO, Jorge, *Derechos humanos y ombudsman*, México, CNDH-IIJ, 1993, p. 77

Por lo que de manera paulatina se fue consagrando en diversas Constituciones de los Estados democráticos e incorporándose en instrumentos internacionales como la Declaración Universal de los Derechos Humanos, del 10 de diciembre de 1948; la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, del 02 de mayo de 1948; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, del 16 de diciembre de 1966; Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales, y Culturales, del 16 de diciembre de 1966; Convención Americana sobre Derechos Humanos, del 22 de noviembre de 1969, entre otros.

Los anteriores sustentos teóricos y filosóficos a llevado a muchos Estados democráticos a incluir la libertad de asociación política como uno de los derechos subjetivos públicos fundamentales tal es el caso de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos quien en su párrafo primero del artículo 9, así como en el artículo 35 fracción III consagra el derecho relativo a la asociación y específicamente en materia política que a la letra dicen:

“Artículo 9° No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada tiene derecho de deliberar...”.

“Artículo 35. Son prerrogativas del ciudadano:

- I. ...
- II. ...
- III. Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos del país;
- IV. ...
- V. ...”.

La libertad de asociación permite que cualquier persona pueda asociarse libremente con otras siempre y cuando su objeto sea lícito y que además se persigan fines de carácter permanente y constante, que no sean contrarios a las buenas costumbres o a las normas de orden público; de tal suerte que estos preceptos son el fundamento de la creación de todas las personas morales privadas, llámense asociaciones propiamente dichas, sociedades civiles, sociedades mercantiles, partidos políticos, etc. Y bajo este tenor la garantía de libertad pueden ser concebida como la capacidad jurídica para el actuar libre del hombre en sociedad, dentro de los propios marcos de la ley, la cual debe garantizar su ejercicio pleno.

Asimismo es de notar que dichos preceptos constitucionales no contemplan una libertad absoluta, sin embargo las restricciones existentes sobre la libertad de asociación evitan la afectación de la libertad de los demás y con ello el riesgo de destruir el régimen de convivencia. Por lo que de manera genérica se establecen dos restricciones: en primer término la asociación debe ser pacífica, es decir, exenta de violencia; en segundo lugar debe ser lícita, o sea, que debe perseguir un objeto que no pugne contra las buenas costumbres o contra las normas de orden público; consecuentemente y ante la violación de algunas de estas restricciones, el Estado no tutelara el derecho de libertad de asociación y por el contrario ejercerá el poder sancionador.

Atendiendo a las restricciones antes aludidas en los años cuarenta del siglo pasado en nuestro país se dio una actitud del Ministerio Público consignadora por el delito de asociación delictuosa contra manifestantes que en uso de sus derechos cometían algún otro delito, con la finalidad de que tuvieran una condena más elevada. Por ello la Suprema Corte de Justicia de la Nación frenó esta situación con el siguiente criterio:

Si la autoridad responsable no rinde prueba alguna que demuestre que una asociación tiene fines ilícitos, viola la garantía que consagra el artículo 9º constitucional, si pretende coartar a los integrantes de aquélla, el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito...

El anterior criterio fue publicado en el Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, tomo LXVII, caso fallado el 26 de febrero de 1941 por la Primera Sala.

Por otra parte en cuanto a la libertad específica de asociación en asuntos políticos del país privilegia este derecho a los ciudadanos de la República. Esta limitación tiene una justificación plena, porque la integración del gobierno nacional debe ser con personas que sean miembros de ellas, que sustenten determinada ideología e identidad con su país y que propugnen la realización de un cierto programa para el porvenir de la patria, pues de lo contrario surgiría el peligro de poner nuestro gobierno en manos extranjeras con menoscabo a la soberanía nacional y con posible pérdida de la independencia.

Por las razones referidas y otras más, los extranjeros están privados del derecho de asociación en materia política; así como también los ministros de culto de acuerdo al inciso d) del párrafo segundo del artículo 130 constitucional que indica que:

...los ministros de culto no podrán desempeñar cargos públicos. Como ciudadanos podrán votar, pero no a ser votados. Quienes hubieren dejado de ser ministros de cultos con anticipación y en la forma que establezca la ley, podrán ser votados.

Aunado al inciso e) del mismo precepto que dice:

...los ministros no podrán asociarse con fines políticos ni realizar proselitismo a favor o en contra de candidato, partido o asociación política alguna.... Queda estrictamente prohibida la formación de toda clase de agrupaciones políticas cuyo título tenga alguna palabra o indicación cualquiera que la relacione con alguna confesión religiosa...

Por lo que al no poder asociarse a ningún partido político así como tampoco a alguna asociación política y mucho menos a ser votados carecen de cualquier intervención en los asuntos políticos del país no obstante de ser ciudadanos de la república, sin embargo su posibilidad será solo si pierden esa calidad de ministros por cinco años anteriores a la elección en la que deseen

intervenir, lo cual es acorde con nuestro sistema electoral y partidista, al señalar que sólo los partidos políticos pueden proponer candidatos a puestos de elección popular.

Las anteriores restricciones al derecho de asociación en materia política se justifican plenamente desde el punto de vista de la realidad histórica, es decir, tienen como inspiración la amarga experiencia evolutiva de México, en donde el clero, para mantener sus privilegios anti-igualitarios, abusando de la influencia moral que ejercía sobre las masas populares, organizaba y financiaba levantamientos ilegítimos para atacar militarmente a las leyes e instituciones progresistas y humanitarias.

Cabe mencionar que los preceptos constitucionales 9º y 35 también hacen alusión al derecho de reunión; sin embargo es de destacar que éste solo tiene un carácter temporal a diferencia de la permanencia del derecho de asociación, lo cual permite que las asociaciones se formen como entidades jurídicas sustantivas y con personalidad diversa e independiente de la de cada uno de sus componentes, de diverso tipo como lo son los sindicatos, organizaciones no gubernamentales, partidos políticos, asociaciones vecinales, etc.; por ello el derecho de libre asociación se traduce en la constitución de asociaciones de todo tipo que, con personalidad jurídica propia y una cierta continuidad y permanencia, habrá de servir al logro de los fines, la realización de las actividades y la defensa de los intereses comunes de los miembros de las mismas. Y constituye una condición esencial de todo sistema democrático, ya que sin la vigencia de este derecho no sólo se impediría la formación de asociaciones y partidos políticos de diversas tendencias ideológicas, sino también el empobrecimiento de la vida democrática así como la ineficacia del sufragio universal.

2.3 LOS PARTIDOS POLÍTICOS.

De vital importancia es la función que cumplen los partidos políticos en los Estados democráticos modernos y su desarrollo se encuentra vinculado indefectiblemente a éstos.

El origen de los partidos políticos es relativamente reciente, hacia 1850 con excepción de los Estados Unidos en ningún otro país del mundo existían los partidos políticos; se hablaba de tendencias de opiniones, clubes populares, asociaciones de pensamiento, grupos parlamentarios pero no de partidos políticos, sin embargo un siglo después éstos se encuentran presentes en la mayoría de los países del mundo.

Según Duverger la génesis de los partidos políticos se encuentra en la *“creación de grupos parlamentarios, en primer lugar; en segundo lugar, aparición de comités electorales; y, finalmente, establecimiento de una relación permanente entre estos dos elementos”*.⁵⁷ Esta conformación de grupos al seno de los parlamentos se da en un primer momento por cuestiones de vecindad geográfica entre los diputados, para escapar del aislamiento, aunado a la defensa de los intereses locales y finalmente para atender problemas de interés nacional adhiriéndose con diputados de otras provincias con quienes compartían la misma ideología.

Además, con la aparición de comités electorales capaces de canalizar la confianza de los nuevos electores, como consecuencia de la ampliación del sufragio, y dar a conocer a éstos las nuevas elites capaces de competir con las más antiguas. Comités electorales que a veces tomaban la forma de un grupo de hombres que presentaban e impulsaban una candidatura; o viceversa, un candidato que agrupaba a su alrededor algunas personas para asegurar su

⁵⁷ DUVERGER, op. cit.(en nota 38), p. 16

elección; o bien como asociaciones de registro que facilitaban la tarea de inscribir a los electores al padrón electoral.

Maurice Duverger considera que los partidos políticos adquieren presencia:

Una vez nacidas estas dos células madres, grupos parlamentarios y comités electorales, basta con que una coordinación permanente se establezca entre éstos y que los lazos regulares los unan a aquéllos, para que nos encontremos frente a un verdadero partido. Generalmente, es el grupo parlamentario quien desempeña el papel esencial en esta última fase. En la cima, el grupo coordinaba la actividad de los diputados; pero cada uno de ellos se esforzaba, por otra parte, para estrechar sus lazos con su propio comité electoral, del que dependía la futura renovación de su mandato: de suerte que los diversos comités se vieron federados indirectamente por la colaboración de sus elegidos en el seno del grupo parlamentario. Basta entonces que esas relaciones pasen del plano personal al plano institucional para que se extienda oficialmente el acta de nacimiento de un partido.⁵⁸

Señala también Duverger como órganos exteriores a la formación de partidos políticos, los sindicatos obreros, campesinos, las asociaciones estudiantiles, magisteriales, intelectuales, religiosas, en fin toda clase de asociaciones e instituciones situadas fuera del Parlamento. Respecto de los sindicatos, estos fueron el origen de un gran número de partidos por ejemplo el Laborista Británico; las cooperativas agrarias fueron el origen de partidos políticos en Suiza, Australia y Canadá. La francmasonería fundó en Bélgica L'Alliance y en Francia el Partido Radical. Las Iglesias y las sectas religiosas fundaron por ejemplo el Partido Conservador Católico en Bélgica y en la actualidad los partidos demócratas-cristianos nacionales. Organizaciones de ex combatientes fueron el origen del Partido Social Francés.

Los partidos de creación exterior presentan características que los distinguen de los partidos que tienen su origen en los grupos parlamentarios y en los comités electorales, los primeros por lo general son más centralizados que los

⁵⁸ Ibid p. 21

segundos, puesto que aquéllos nacen desde la cima con un núcleo directivo bien definido y organizado que concentra las decisiones en última instancia; en tanto que éstos parten desde las bases y sus decisiones se tienen que ir consensando poco a poco.

En fin, cada partido es la expresión o reflejo de los grupos sociales existentes dentro de un Estado. En determinadas condiciones sociales algunos partidos políticos representan a un único grupo social debido a que ejercen una función de equilibrio frente a los demás grupos, procurando que su desarrollo se produzca con el consentimiento de los demás grupos aliados y en ciertos casos, con el de los grupos adversarios (tolerancia y pluralidad), todo esto con el fin de mantener la hegemonía del poder político.

La historia de un partido político no podrá ser inferior a la historia de grupo social en que se desenvuelva, ya que no se encuentra aislado, tiene amigos, adversarios y enemigos. De este entramado social y estatal surge la historia de un determinado partido, que no es otra cosa que la historia general de un país. Justamente, un partido tendrá mayor o menor peso e importancia en la medida en que éste haya determinado en mayor o menor grado el curso de la historia del país en el que se desenvuelve.

Los partidos políticos en la actualidad son algo más que organizaciones de ciudadanos en busca del poder político. Su acción cada vez más decisiva hace necesario que la teoría y la praxis tengan que ser revisadas para replantear temas torales, entre los que se encuentra el financiamiento de los partidos políticos.

Los partidos políticos han demandado en el transcurso del tiempo y como condición indispensable para su existencia, la definición cada vez más precisa de un sistema electoral que los vigorice y que los comprometa a fortalecer su

plataforma ideológica y de esa manera asegurar la participación plena y permanente de la ciudadanía en la selección de sus representantes.

2.3.1 LA CONSTITUCIONALIZACIÓN Y EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.

Siguiendo el criterio de Ricardo Guastini, al hablar de Constitución contemporánea y consecuentemente de apertura constitucional, debemos entender que “*La constitucionalización*” es un proceso de transformación de un ordenamiento, al término del cual, determinada institución o norma se eleva a rango constitucional; esto significa, su inclusión en la ley fundamental.

Los partidos políticos constituyen una institución esencial de los regímenes liberales; nacieron y se desarrollaron al mismo tiempo que las elecciones y la representación; no existe democracia posible sin la presencia de los partidos; no obstante, los partidos desarrollaban sus actividades al margen de las normas constitucionales, instituciones que operaban de hecho, más no de derecho, de ahí la importancia de fijar sus derechos, sus obligaciones y sus prerrogativas y plasmarlas en la ley fundamental.

Así lo advertía Hans Kelsen incluso antes de iniciada la tendencia de incorporar a los textos constitucionales a los partidos políticos:

La constitución puede sujetar la formación y la actividad de los partidos políticos al control del gobierno. La idea de la democracia implica una amplísima libertad en la formación de los partidos políticos; pero el carácter democrático de una Constitución en modo alguno resulta menguado si ésta contiene estipulaciones destinadas a garantizar una organización democrática de los partidos. En vista del decisivo papel que los partidos políticos desempeñan en la elección de los órganos

*legislativos y ejecutivos, sería incluso justificable convertirlos en órganos del Estado, mediante la reglamentación de la constitución de los mismos.*⁵⁹

La constitucionalización de los partidos es un fenómeno típico del constitucionalismo de la posguerra, en el cual diversos países introdujeron en sus textos constitucionales a los partidos: Italia (en 1947) y Alemania (en 1949) lo hicieron al término de la Segunda Guerra Mundial; Francia (en 1958); Portugal y España al fin de la dictadura, y Grecia al sustituir a la Monarquía.

En nuestro país la constitucionalización de los partidos políticos atravesó por un proceso lento iniciado por Francisco I. Madero con la ley electoral de 1911 y que culminó con la reforma política de 1977. De manera sistemática se han ido ampliando los derechos y también las obligaciones de los partidos, sin embargo, aun hay un trecho largo por andar para consolidar nuestros sistemas: el electoral y el de partidos, que permita hacer frente a una sociedad cada vez más demandante y participativa.

Por eso es de suma importancia identificar nuevos mecanismos que permitan aminorar la concentración de poder por los partidos mayoritarios, que no afecten al sistema representativo y que incluso lo fortalezcan para consolidar la democracia.

En México los antecedentes de la constitucionalización de los partidos los encontramos en la Ley Electoral del 19 de diciembre de 1911, promulgada por Francisco I. Madero, la cual establecía el régimen jurídico de los partidos, considerando una asamblea constitutiva de cien miembros por lo menos; órganos de dirección y representación; plataforma ideológica y política; formalidades para el acto de constitución; representación del partido ante los órganos electorales; y registro de candidaturas, además de organizar el registro de electores, instaura la

⁵⁹ KELSEN, op. cit. (en nota 46), pp. 350-351

elección directa para diputados y senadores, y crea los colegios municipales sufraganeos.

Bajo el gobierno de Venustiano Carranza se expidió la Ley Electoral de 1916 para la elección de los diputados que habrían de integrar el Congreso Constituyente. Este ordenamiento legal agregó en relación con el anterior, que los partidos políticos no debían llevar nombre o denominación religiosa ni formarse exclusivamente a favor de los individuos de determinada raza o creencia.

Asimismo, otro paso importante se dio con la promulgación de la Constitución de 1917, que reconoce el derecho de asociación en materia política para los ciudadanos de la república, que ya hemos analizado, sentando así las bases que hicieron posible la creación y desarrollo de los partidos políticos.

Por su parte la Ley Electoral expedida por Carranza en 1918, depura y enriquece el procedimiento; otorga al padrón electoral el carácter de permanente; se preocupa por el secreto del voto y perfila la credencial permanente de elector.

Para las elecciones de 1940, la legislación electoral hizo crisis en la violencia de las urnas, la práctica de encomendar el proceso electoral a los niveles municipales, hacían presa fácil de la manipulación de los intereses caciquiles y de grupos locales, puesto que con la disposición de integrar las casillas con los primeros electores que se presentasen a las nueve de la mañana el día de la votación o la manera de organizar los órganos de computación, propiciaban incertidumbre o la manipulación, con lo que se auspiciaban los enfrentamientos de los distintos grupos de interés reunidos en torno a las candidaturas.

De 1946 a 1963, transcurre la llamada etapa de la “federalización electoral” puesto que queda a cargo del gobierno federal la preparación, el desarrollo y

vigilancia del proceso electoral, en estos años rige la Ley Electoral Federal del 7 de enero de 1946, expedida por Manuel Ávila Camacho, que por primera vez definió los partidos políticos nacionales como: “asociaciones constituidas conforme a la ley, por ciudadanos mexicanos en pleno ejercicio de sus derechos cívicos para fines electorales y de orientación política”. Además, amplió los requisitos para la constitución de estas agrupaciones; estableció la figura del registro de partidos y fijó las causas para la cancelación temporal o definitiva del mismo.

Esta misma ley fue reformada el 21 de febrero de 1949, para introducir la figura de declaración de principios, así como la constitución del Comité Local donde el partido tuviera más de mil afiliados; establecer que los representantes de los partidos políticos ante los organismos electorales tienen como función la de velar por el cumplimiento de la Ley y la pureza del sufragio; y señala un plazo de sesenta días a partir de la fecha de la solicitud de registro, para su otorgamiento o en su caso negarlo.

Además la Ley Electoral Federal de 1951, expedida por Miguel Alemán Valdés, introdujo las figuras de la confederación y de la coalición de partidos.

A partir de 1963 se inicia la reforma política, bajo el gobierno de Adolfo López Mateos, con la reforma de los artículos 54 y 63 de la Constitución cuando por primera vez se hizo referencia a los partidos políticos, se modificó el sistema mayoritario que hasta entonces había regido, para introducir al sistema electoral la representación de las minorías conocido como el sistema de “diputados de partido”. Sin embargo, aún no se plasmaban en la constitución la naturaleza, funciones y fines que tienen actualmente los partidos políticos.

Finalmente la fase de constitucionalización de los partidos políticos comenzó en 1977.

*Aquí se fraguaron todos los elementos que lo estructuraron: los partidos políticos en plural como los protagonistas de la discusión, la lucha y los pactos; las negociaciones electorales como los momentos en que se resumieron las exigencias democratizadoras; los comicios como la arena de disputa de las fuerzas principales; la ocupación expansiva de más y más posiciones de gobierno o legislativas de parte de los partido.*⁶⁰

Para 1977 por iniciativa del Presidente José López Portillo se efectuó un cambio en el régimen electoral, mediante el cual se formularon varios de los principios rectores que están vigentes hasta nuestros días. Las reformas constitucionales y legales de 1977 con las que se introdujo a los partidos al texto constitucional, fueron, tal vez, propiciadas en buena medida por la ironía histórica de las elecciones presidenciales efectuadas el año anterior en donde ganó el único candidato registrado, José López Portillo, del Partido Revolucionario Institucional, para legitimar de alguna forma su mandato presidencial.

Con estas reformas se vio fortalecido el proceso de democratización del país, la participación política institucionalizada de fuerzas políticas que se habían mantenido al margen del sistema, y la consolidación del poder legislativo.

La reforma de 1977, la cual se publicó en el Diario Oficial el 6 de diciembre del mismo año, instituye a los partidos políticos como “entidades de interés público”; entendiendo éste como “*el conjunto de pretensiones relacionadas con las necesidades colectivas de los miembros de una comunidad y protegidas mediante la intervención directa y permanente del Estado.*”⁶¹ Se aplica el término interés público “*al conjunto de pretensiones que son compartidas por la sociedad en su conjunto y cuya satisfacción origina beneficios para todos los integrantes de la colectividad*”⁶² así cuando algo se identifica como de interés público es protegido por el Estado no sólo mediante disposiciones legislativas; sino a través

⁶⁰ WOLDENBERG, op. cit. (en nota 20), p. 67

⁶¹ CORNEJO CERTUCHA, Francisco M., “*Interés público*” en Diccionario Jurídico Mexicano, México, IIJ-Porrúa, 1997, Tomo III, p. 1779

⁶² Id.

de medidas de carácter administrativo que integran una actividad permanente de los poderes públicos dirigida a satisfacer las necesidades colectivas.

Ahora bien, si esto es interés público; referido a los partidos entendemos que su existencia es una necesidad para la colectividad, que por ser necesidad colectiva el Estado los protege y en relación a ellos tiene una intervención permanente y directa; de ahí que la Constitución les reconozca su existencia y establezca que la ley secundaria los reglamentará.

2.3.2 FINES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS: SOCIALES E INSTITUCIONALES.

Los partidos políticos tienen asignadas diferentes funciones, esto depende, según el sistema político en el cual se encuentren inmersos; "*las sociedades totalitarias, utilizan los partidos como medio para movilizar apoyo; las sociedades democráticas, como un canal para articular e integrar demandas; y en las sociedades en transición, como agencias para crear y estructurar nuevas normas de conducta*".⁶³ Por el momento sólo analizaremos los fines que desempeñan los partidos en los sistemas democráticos.

La democracia implica divergencia, pluralidad de ideas y opiniones; los partidos políticos cumplen la importante función de catalizar y conducir las tendencias ideológicas y los intereses divergentes del conjunto de individuos que compone la sociedad; Giovanni Sartori establece que los partidos políticos son: "*conductos de expresión. Es decir, los partidos pertenecen, en primer lugar y por encima de todo, a los medios de representación: son un instrumento, o una*

⁶³ ALMOND y POWELL, *Comparative politics*, Little, Brown and Co. Boston 1996 p. 117, cit. por ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo, op. cit. (en nota 5), p. 97

*agencia, para representar al pueblo al expresar sus exigencias”.*⁶⁴ Esta importante función traerá como consecuencia que el gobierno responda a dichas exigencias.

En este sentido el dictamen de las comisiones correspondientes en el Senado, insistió en la idea que los partidos políticos son organismos intermedios entre los ciudadanos y el Estado; que en la democracia es necesaria su existencia para que las personas se agrupen de acuerdo con la ideología que sustentan, con el propósito de que a través de su acción se pueda influir en el país y así se descarten los medios violentos ajenos a un régimen de derecho.

El artículo 41 constitucional reformado en el año de 1977, instituye a los partidos políticos como entidades de interés público y, además, especifica las funciones que éstos tienen, las cuales se clasifican en sociales e institucionales.

Las funciones sociales son aquellas que tienen los partidos políticos como organizaciones que nacen del propio cuerpo social, ante el cual tienen ciertas responsabilidades, entre las que se cuentan:

a) La socialización política. Impone la obligación a los partidos de educar a los ciudadanos en la democracia; por lo que le da a los partidos la posibilidad de participar en múltiples procesos y organizaciones sociales, políticas o culturales. Lo anterior implica una actividad constante que comprenda tanto lo relativo a la campaña electoral como a los comicios y a la actividad pública y administrativa en general, y que debe contemplar no sólo a los afiliados sino al pueblo en general. De igual forma debe divulgar tanto su doctrina como sus principios y las soluciones a los problemas nacionales.

b) La movilización de la opinión pública. Significa que los partidos deben permitir que se expresen todas las opiniones y criterios de la sociedad civil a

⁶⁴ SARTORI, op. cit. (en nota 12), p. 55

través de medios materiales como son los medios de comunicación, ya que el partido político debe servir como un canal de comunicación entre el pueblo y el poder y debe encauzar el apoyo y la crítica al gobierno, formando de esta manera opinión pública.

c) La representación de intereses. Pues los partidos a pesar de la tendencia moderna de ocupar el centro político, están siempre identificados con algún tipo de intereses, ya sea ideológicos, sociales o económicos.

d) La legitimación del sistema político. Porque los partidos deben promover el establecimiento de procedimientos e instituciones para garantizar los derechos fundamentales de los ciudadanos y la división de poderes necesaria para lograr la conformación de un sistema democrático.

Las funciones institucionales de los partidos son aquellas que atienden más a la organización política que a la social entre las que contamos el reclutamiento y selección de elites, la organización de las elecciones y la formación y composición de los principales órganos del Estado. Y permiten que internamente los partidos vayan formando al grupo que consideran podrá ir ocupando los puestos de poder conforme a disposiciones normativas y procedimientos internos.

La primera función social que establece el artículo 41 de la Constitución a los partidos políticos es la de “promover la participación del pueblo en la vida democrática”, porque como organizaciones deben procurar que sus acciones siempre tiendan al constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo de México y no limitar su actividad a participar en los procesos electorales.

La segunda función, que es de carácter institucional, es la de “contribuir a la integración de la representación nacional”, misma que obliga a los partidos a presentar candidatos en las contiendas electorales, porque es la forma en que se

integran los órganos de gobierno en nuestro sistema representativo y consecuentemente cumplir con los mandatos del pueblo.

La tercera función que tienen los partidos políticos es hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público; ésta es la parte fundamental del régimen de partidos ya que a través de éstos los ciudadanos pueden acceder al poder público de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo

2.4 EL SISTEMA DE PARTIDOS.

Los partidos políticos no actúan aislados de otros partidos, ni en general de la vida social, económica, política y cultural del medio en el que se desenvuelven. Estas relaciones dan como resultado un esquema específico de actuación de los partidos políticos que se denomina "*Sistema de Partidos*", y que Dieter Nohlen la define como: "*la composición estructural de la totalidad de los partidos políticos en un Estado*"⁶⁵, asimismo dicho autor nos menciona que los elementos que integran un sistema de partidos son: el número de partidos, su tamaño, la distancia ideológica entre ellos, sus pautas de interacción, su relación con la sociedad o con grupos sociales y su actitud frente al sistema político; y agrega que dichos elementos no son estáticos puesto que pueden variar a través del tiempo, por lo que no debe excluirse la posibilidad de estudiarlos desde en punto de vista dinámico.

Maurice Duverger, concibe los sistemas de partido como las formas y las modalidades en que varios partidos coexisten en un país; y señala que para establecer los elementos del sistema se debe someter a comparación la estructura interna de cada partido político con los demás y de esta manera poder

⁶⁵ NOHLEN, op. cit. (en nota 4), p. 42

establecer sus semejanzas y diferencias; elementos tales como: el número de partidos, la dimensión, las alianzas, la repartición política, etc. La relación existente entre todos estos elementos definirá al sistema de partidos⁶⁶

Estas características presentan una fuerte estabilidad derivada de la lentitud con que se producen los cambios en la composición sociológica y actitudes políticas de los electores y en el mantenimiento de elementos institucionales, como el sistema electoral, que influyen sobre el voto y su posterior conversión en escaños; de ahí que Duverger establezca que:

*Los sistemas de partido son el resultado de factores numerosos y complejos, unos propios a cada país y otros generales; entre los primeros, podemos citar a la tradición y la historia, a la estructura económica y social, a las creencias religiosas, la composición étnica, las rivalidades nacionales, etc.*⁶⁷

Para estudiar la dinámica de los partidos políticos se han elaborado diversas clasificaciones que intentan ordenar los sistemas de partido en conjuntos relativamente coherentes divididos entre el número de partidos que lo conforman. Los enfoques de investigación de los partidos pueden diferenciarse, a grandes rasgos, según las causas que se den para la estructura, la permanencia y las variaciones de dichos sistemas.

Así, se habla de sistema de partido único, hegemónico, bipartidistas y pluripartidistas o multipartidistas. Lo anterior, no es solo un intento de mayor precisión conceptual frente a otras, sino especialmente una reflexión sobre la estabilidad del propio sistema de partidos.

Esta clasificación numérica de los sistemas de partidos ha producido una verdadera polémica en la ciencia política por lo que debido a la insuficiencia de

⁶⁶ Cfr. DUVERGER, op. cit. (en nota 38) p. 231

⁶⁷ Id.

este tipo de análisis se han establecido diversas explicaciones o hipótesis para estudiarlos.

2.4.1 SISTEMA DE PARTIDO ÚNICO.

La existencia del partido único presupone una contradicción en sí misma, sin embargo Duverger afirma que el partido único es la gran innovación política del siglo XX. La dictadura es tan antigua como el mundo pero no apoyada en un partido.

Respecto al sistema de partido único, éste aparece como instrumento de canalización política, y aunque posteriormente surjan movimientos antidemocráticos contra el sistema liberal, se mantiene el instrumento del partido como elemento de control.

El partido único como sistema asegura la vigilancia total de los ciudadanos por los miembros del partido y de éstos entre sí. También cumple la función de dirigente social y de generador de élites políticas.

En los regímenes de partido único, se acentúa más si cabe la exclusividad; o sea la intolerancia absoluta de funciones: El partido se funde con el Estado, creándose el sistema de Estado partido.

Los sistemas unipartidistas varían en cuanto a la intensidad del control coercitivo de la sociedad, así podemos distinguir entre: a) Unipartidismo totalitario: cuando el partido intenta una penetración y politización total, con la invasión de la esfera íntima del individuo; b) Unipartidismo autoritario, que intenta controlar la vida política de la sociedad en que se implanta; y c) Unipartidismo pragmático:

carece de justificación ideológica, manifestándose como el menos coercitivo de los tres tipos.

2.4.2 SISTEMA DE PARTIDO HEGEMÓNICO.

Es aquél en el que un sólo partido es importante, en un marco de elecciones libres y creíbles, y está rodeado por otros partidos que no poseen capacidad de coalición ni despliegan tácticas intimidatorias. En otro sentido, es aquel en que existen legalmente otros partidos, pero sin posibilidades efectivas de llegar al poder. Puede caracterizarse también porque un solo partido es el que logra obtener los triunfos en las contiendas electorales con una mayoría absoluta de los sufragios, es decir, más del cincuenta por ciento de los votos.

2.4.3 SISTEMA DE PARTIDO DOMINANTE.

Aquí el partido adquiere y salvaguarda su posición hegemónica gracias a la multiplicidad o desmenuzamiento de sus adversarios; lo contrario del partido único, que basa su monopolio en la represión y prohibición de otras formaciones políticas; en otros términos el partido dominante se define por una cierta estructura del sistema de partidos en un país democrático.

La existencia de un partido dominante parece tener dos consecuencias fundamentales que están estrechamente ligadas; favorece (sin asegurarla totalmente) la estabilidad gubernamental en los países a los que profundos desniveles económicos, sociales, políticos e ideológicos parecen conducir a la crisis y a la inestabilidad, pero asegura una representación generalmente muy congruente de las diversas familias del sistema.

Este sistema se caracteriza por el hecho de que un partido obtiene durante un largo periodo de tiempo la ventaja electoral sobre todos los demás participantes, aunque no alcance la mayoría absoluta de sufragios, es decir, obtiene sus triunfos con una mayoría relativa.

Hay que considerar también con la existencia del partido dominante, el riesgo de esclerosis del poder ya que éste vive peligrosamente y zozobra en el adormecimiento; de la misma manera el partido dominante puede generar una despolitización de los ciudadanos, es decir, consentimiento, pragmatismo y flexibilidad de la mayoría dominante; desaliento y prudencia del lado de las divididas oposiciones.

2.4.4 SISTEMA BIPARTIDISTA.

Es aquél en el que, del conjunto de organizaciones participantes únicamente sobresalen dos, y entre ellas se produce con frecuencia la alternancia en el poder. En la mayoría de los casos la existencia de partidos pequeños no coloca en entredicho el acto real de competitividad de la alternancia del poder de los dos partidos importantes, éste último elemento es fundamental, ya que si no se produjese alternancia en el poder, estaríamos frente a un sistema de partido predominante o hegemónico.⁶⁸

Estos sistemas se producen en países en que, por su experiencia histórica se llegan a unir numerosos grupos de interés en torno a dos corrientes políticas con posiciones antagónicas, tienen la ventaja de que pueden ofrecer el doble de oportunidades de participación política.

El sistema bipartidista admite la siguiente clasificación: el bipartidismo perfecto, en donde solo dos fuerzas aparecen como protagonistas en la lucha

⁶⁸ Cfr. SARTORI, op. cit. (en nota 12), pp.234-235

electoral; y el bipartidismo imperfecto en el cual aparecen preponderantemente dos formaciones que obtienen, cada una, un porcentaje muy elevado de votación, sin embargo requieren de una alianza con un partido menor para poder alcanzar la mayoría absoluta que les permita alcanzar el gobierno.

2.4.5 SISTEMA PLURIPARTIDISTA O MULTIPARTIDISTA.

Es aquél en el que existen más de dos partidos importantes; si son tres podemos señalar un tripartidismo, o cuatripartidismo si fueran cuatro partidos y cuando el número sea mayor simplemente de un polipartidismo. En este sistema, según Sartori, difícilmente un partido tiene la mayoría absoluta en los órganos parlamentarios y por lo tanto, es remota la existencia de un partido de gobierno; y entonces, por lo regular surgen coaliciones de dos o más partidos con el objeto de generar un gobierno y de que sean aprobadas las normas de gobierno en el parlamento.⁶⁹

Este sistema, desde el punto de vista social, puede ser el reflejo de una conformación clasista de la sociedad de que se trate, mezclada con otros factores de carácter étnico, religioso, ideológico, etc. Por otra parte, el régimen electoral que denota en este sistema multipartidista, es el del escrutinio mayoritario de dos vueltas o la representación proporcional, y que en el caso concreto de nuestro país es éste último.

Los sistemas multipartidistas se clasifican en: multipartidismo puro y multipartidismo atenuado; en el primero, varios partidos con fuerzas similares se disputan al electorado. La crítica a este sistema es debido a que el reparto fragmentado de los votos entre los diversos partidos impide la formación de una

⁶⁹ Cfr. SARTORI, op. cit. (en nota 12), p.222

mayoría estable que pueda gobernar; el segundo se presenta en aquellos casos que si bien existen numerosos partidos éstos suelen integrarse en coaliciones sólidas.

2.4.6 OTRAS VARIABLES PARA DETERMINAR UN SISTEMA DE PARTIDOS.

En otro orden de ideas, podemos decir que existen también otros elementos de análisis para determinar un sistema de partidos, tales como:

a) La dicotomía izquierda-derecha: considerando que la izquierda se asocia a la horizontalidad y el igualitarismo, y también con la tendencia a cambiar y con la orientación hacia el futuro. Derecha se vincula a la verticalidad y a la aceptación de jerarquías sociales y religiosas, a la continuidad y al status quo.

b) El número de partidos: esta variable ha operado como punto de partida para el establecimiento mínimo del marco del sistema de partidos, atribuyéndole un peso mayor o menor, el número de los partidos es determinante del sistema de partidos.

Duverger, en 1951 aportó una simple clasificación en función del número de partidos: unipartidismo, bipartidismo y multipartidismo.⁷⁰

En 1976, Sartori retoma la variable del número de los partidos, pero intenta complementarla para adecuarla a la multiplicidad de la dinámica política, es decir, la importancia de un partido no ésta solo en función de la distribución relativa del poder, sino también, y especialmente, en función de la posición que ocupa en la

⁷⁰ DUVERGER, Maurice, op. cit. (en nota 38), p. 234

dimensión izquierda-derecha.⁷¹ Para este autor, se debe seguir considerando variable, ya que indica la medida en que el poder político está fragmentado o no fragmentado, disperso o concentrado.

Para Giovanni Sartori, las reglas para contar partidos han de basarse en los siguientes parámetros:

1. Su fuerza electoral. Es decir por el número de votos que consigue.
2. Su fuerza parlamentaria. Se refiere al número de escaños que obtienen los partidos políticos.
3. Su potencial de gobierno o sea la posibilidad o formar o entrar en coaliciones para formar gobierno en sistemas multipartidistas.
4. Su potencial de alteración de otras tácticas o lo que Giovanni Sartori denomina su capacidad de “chantaje político”.⁷²

A partir de estas bases, dicho autor sugiere la siguiente clasificación de los sistemas de partido:

- I. De Partido Único;
- II. De Partido Hegemónico;
- III. De Partido Dominante;
- IV. Bipartidista;
- V. De Pluralismo Limitado;
- VI. De Pluralismo Extremo;
- VII. De Atomización.⁷³

Con el fin de intentar la formulación de una tipología, Giovanni Sartori añade la dimensión ideológica que califica con los adjetivos “polarizado” (mucha

⁷¹ SARTORI, Giovanni, op. cit. (en nota 12), p.157

⁷² Cfr. Ibid, pp. 153-156

⁷³ Ibid, pp. 158

distancia e intensidad en la ideología) o “moderado” (poca distancia e intensidad polémica en la ideología).⁷⁴

En el pluralismo moderado, la conformación de una coalición gubernativa normalmente lleva implícita la de coalición de oposición, liderada por la segunda fuerza electoral. En esta situación, el espectro partidario, cobra crucial importancia, pues son las coaliciones distintas las que tienen posibilidades de éxito en las contiendas electorales y por lo tanto en la conformación de los gobiernos y el ejercicio de la función gubernativa.

Los sistemas de pluripartidismo polarizado en cambio, producen un alto nivel de fragmentación político-ideológica entre los partidos, lo que dificulta la conformación tanto de coaliciones de gobierno como de coaliciones opositoras y, en consecuencia, se origina un fuerte proceso de diferenciación entre los partidos, que se alejan del centro como resultado de las tendencias centrífugas de la competitividad. En este tipo de sistemas cada partido requiere afianzar su identidad y por ese motivo evitan formar parte de las coaliciones.

c) La dimensión de los partidos: es un dato más difícil de calcular que su número. Claude Collard considera que: “El método correcto consiste en calcular para cada partido el porcentaje medio de su representación parlamentaria, que puede obtenerse, dividiendo el número total de los escaños que tiene por el total de escaños atribuidos en la época de referencia”.⁷⁵

d) Las Alianzas. A pesar de que este concepto de hecho esté comprendido en el anterior punto, Duverger lo trata por separado, intentando sistematizar una teoría o correlación de alianzas. Desde la distinción entre

⁷⁴ Ibid, pp. 169-170

⁷⁵ CLAUDE COLLARD, Jean, *Los Regímenes Parlamentarios Contemporáneos*, Blume, Barcelona, p. 89

“alianzas efímeras y desorganizadas.... Otras son duraderas y están provistas de una sólida armazón, que las hace parecerse a veces a un superpartido”.⁷⁶ Así como la determinación de factores que influyen en su génesis.

Así pues en los regímenes bipartidistas las alianzas son más excepcionales. Sin embargo observamos que con escrutinio mayoritario a dos vueltas, se establecen alianzas estrechas, mientras que en un régimen de escrutinio proporcional se mantiene una independencia absoluta por parte de los concurrentes.

En relación a lo expuesto, podemos considerar que en la clasificación de los sistemas de partido no es relevante solamente su número, sino las pautas de competencia entre ellos, pues en buena medida éstas hacen patente las tendencias políticas de la población en un país determinado. En cada país el arreglo de los partidos en un sistema condensa la forma de competencia partidaria y cómo ésta se incorpora a la institucionalidad política vigente.

2.5 LA IMPORTANCIA DE LAS ELECCIONES.

Las elecciones junto con los partidos políticos son instituciones propias y por ende consubstanciales a la democracia contemporánea, pues no es posible pensar en ésta sin la realización de procesos electorales libres, periódicos, participativos, competitivos e imparciales; pero con ello no queremos decir que sean los propósitos básicos de los procesos electorales es un sistema democrático, ya que lo fundamental es la existencia de otras instituciones y prácticas democráticas, como la separación de los poderes estatales (el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial), la existencia de una prensa libre y autónoma, el

⁷⁶ DUVERGER, Maurice, op. cit. (en nota 38), p. 349

cumplimiento de un Estado de derecho, entre otros. Todos estos aspectos constituyen los medios más adecuados para cumplir los fines de una democracia política, pues el fin último de ésta es prevenir dentro de lo posible, el abuso de poder por parte de los gobernantes frente al resto de la ciudadanía.

Sin embargo en la antigüedad, la democracia clásica como forma de gobierno era ejercida de manera directa, se practicaba en una convención de ciudadanos, sin divisiones internas y por medio de un sorteo para asignar la mayoría de los cargos públicos, o sea sin partidos políticos y sin sufragios, a diferencia de nuestros tiempos. Aunque en la actualidad en los regímenes autoritarios o totalitarios se celebran elecciones con varios candidatos, éstas no cumplen eficazmente las funciones de las elecciones de un régimen democrático, como más adelante lo señalaremos, de tal suerte que las elecciones solo cumplen con una función de tipo simbólica y usadas para dar a dichos regímenes un aparente tinte de legitimidad.

En cambio en los regímenes democráticos tienen una gama de funciones que más adelante referiremos, que permiten una estabilidad política y consecuentemente paz social.

De manera que es preciso dar la siguiente definición de elección:

La elección es un procedimiento que consiste en que los miembros de la colectividad determinen, mediante la expresión libre de su voluntad, quién o quiénes habrán de dirigirlos o representarlos.⁷⁷

Esta definición se refiere a un procedimiento a efecto de contemplar la forma y el orden que han de observarse en la organización de las elecciones, ya que precisamente es a través de un conjunto de acciones o modos de obrar que permiten el desarrollo real de una elección para que así todos los ciudadanos

⁷⁷ PATIÑO CAMARENA, Javier, "Elección" en Diccionario Jurídico Mexicano, México, IIJ-Porrúa, 1997, Tomo II, p. 1244

puedan sufragar por los candidatos que crean más convenientes para los puestos público de carácter popular. Y por lo que respecta a la libertad para expresar la voluntad de elegir a quien habrá de representarlo en el ejercicio del poder público será mediante el sufragio, es decir, es esa facultad o capacidad que tienen los ciudadanos primeramente de estar inscritos en un padrón electoral para después ejercer efectivamente su derecho al voto sin presión externa alguna y consecuentemente cada voto cuenta para uno u otro candidato.

En nuestros días, la elección se considera el único mecanismo legítimo para alcanzar el poder, de manera que primero ponen en competencia a distintos aspirantes a diversos cargos de elección popular, comprometiéndose a cumplir con el mandato de su electorado y a promover sus intereses generales para conservar su apoyo político; y por lo tanto se produce un proceso de vigilancia mutua por parte de todos los participantes para detectar irregularidades o anomalías de sus opositores.

Así pues, las elecciones se han convertido en el medio formal para determinar quienes serán los gobernadores o los representantes populares en casi todos los Estados que forman el mundo actual; sin embargo la celebración de comicios no garantiza que los propósitos de la democracia se cumplan, ya que depende del tipo de elecciones, de las reglas y de las condiciones en que se celebren.

Un proceso de elección cumple con diversas funciones, las cuales pueden ser en mayor o menor medida atendiendo al sistema político del Estado de que se trate y que dará como resultado elecciones competitivas, tal es el caso de las democracias, elecciones semicompetitivas, tratándose de los Estados autoritarios y elecciones no competitivas en Estados totalitarios. Algunas de las funciones son las siguientes:

a) Generación de Representación. Ya que la inserción de mecanismos electorales instituidos por la ley de la materia, produce una representación de la voluntad del pueblo ante la imposibilidad física de que todo el pueblo asuma el poder político.

En nuestro país la selección de candidatos que realizan los partidos políticos permite que lleguen a los Congresos o a los Ayuntamientos diversas corrientes y grupos que representan genuinamente la conformación plural de la sociedad mexicana y permite canales de expresión de esos gremios o sectores, los cuales son efectivamente representados.

b) Generación de Gobierno. El resultado del proceso debe generar a los órganos del Estado que desempeñarán la función de gobierno, por tanto, la elección constituye la base formal sobre la que se sustenta la designación de los funcionarios gubernamentales.

c) Generación de Legitimidad. En el proceso electoral pueden participar todos los ciudadanos en ejercicio de sus derechos civiles y políticos, permitiendo a los electos reclamar el título legítimo para su acción, de manera que la legitimación política debe entenderse como: *“la aceptación mayoritaria, por parte de los gobernados, de las razones que ofrecen los gobernantes para detentar el poder”*.⁷⁸

Y aunque en términos genéricos parezca una cuestión subjetiva por la percepción que tengan los ciudadanos acerca del derecho de gobernar de sus autoridades; en términos específicos la legitimidad depende de múltiples factores de tipo social, económico, cultural y político surgidos en un devenir histórico

⁷⁸ CRESPO, José Antonio, *Elecciones y democracia*, México, IFE, 1995, p. 19.

particular. Por ello podemos decir que las elecciones cumplen una función muy importante dentro del desarrollo de la vida social, ya que no sólo legitiman el poder político sino que también permiten que la sociedad participe en la transmisión pacífica del poder, y se de una convivencia social en paz y en tranquilidad, siendo tal vez esto último lo más importante.

d) Transmisión Pacífica del Poder. El proceso de elección como forma de renovación del poder político, permite que se configure paso a paso la transmisión tranquila del poder político, preservando la paz pública y eliminando la violencia y el recurso de la fuerza.

e) Medición de las Reacciones de los Gobernados. Las elecciones constituyen un verdadero termómetro para conocer el grado de aceptación o rechazo de las políticas gubernamentales. Se genera a través de la elección una retroalimentación del sistema político. Ya que si bien es cierto que se da una contienda electoral al estar consagrada una elección con reglas bien definidas e igualitarias, se presume que los perdedores no podrán desconocer al ganador, es decir, que depende de las reglas de la contienda electoral la aceptación y tolerancia de la derrota.

Por lo anterior se dice que:

La democracia tiene dos momentos: la elección de los titulares de los órganos de poder, y el ejercicio del poder por parte de los elegidos. Si la elección se lleva a cabo mediante elecciones libres secretas, universales y directas, no puede ser cuestionada. El criterio de equidad en las elecciones es, en cambio, discutible. Al partido que ocupa el poder le puede favorecer su posición de influencia, pero también le puede afectar el desgaste que resulta del hecho de tomar decisiones. Quien compite por conservar el poder tiene ciertas ventajas con relación a quien lucha por desplazarlo, pero también quien busca alcanzar el poder cuenta a su favor con la fuerza de la esperanza y, sobre todo, que no tiene cuentas que rendir. En esta medida, a pesar de las relaciones desiguales en la contienda, los factores

*pueden compensarse. De ahí que en toda democracia sea común la derrota del poderoso a manos del débil.*⁷⁹

Por consiguiente, debemos tomar en consideración el cuadro comparativo siguiente de Dieter Nohlen⁸⁰ que nos muestra la importancia y función de las elecciones:

	Elecciones Competitivas	Elecciones Semicompetitivas	Elecciones No Competitivas
Importancia en el proceso político	Grande	Reducida	Mínima
Posibilidad de elegir	Alta	Limitada	Ninguna
Libertad de elegir	Garantizada	Limitada	Anulada
Posibilidad de cambiar el gobierno	Si	No	No
Legitimación del sistema político	Si	No se intenta Casi nunca	Casi nunca o nunca
Tipo de sistema político	Democrático	autoritario	totalitario

Por otra parte es preciso señalar que en el mundo contemporáneo dentro de los sistemas políticos imperantes, existen sólo dos formas de elecciones:

1.- Elección Abierta. Es decir que para llegar al ejercicio del poder se debe ser elegido popularmente por los ciudadanos integrantes del conglomerado social y a través de procesos electorales en los que puedan participar todos los que deseen. El sistema de elección abierta es el caso mexicano, pues la propia norma constitucional lo establece en los artículos 35 y 36 como prerrogativa y obligación de los ciudadanos respectivamente.

2.- Elección Cerrada. Este sistema se da fundamentalmente en aquellos países donde predomina el gobierno totalitario que admite una sola forma de vida

⁷⁹ VALADES, Diego, *Problemas constitucionales del estado de derecho*, México, UNAM, 2002, pp. 96-97

⁸⁰ NOHLEN, Dieter, *op. cit.* (en nota 4), p.16

(ya sea económica o política) y excluye toda posibilidad de cuestionamiento o disputa en el seno del Estado, es decir, se da en el partido de Estado o uní partidismo, donde los gobernadores son electos dentro del partido, ya que es el único que propone candidatos para la cobertura de los cargos públicos. Aunque se llama elección, en realidad el pueblo no elige sino que se limita a apoyar el listado que previamente a sido elaborado por el partido. De ahí el nombre de elección cerrada, pues el gobernante es seleccionado en el seno de la agrupación única.

Asimismo, las elecciones atendiendo al tiempo de celebración, pueden ser ordinarias o extraordinarias, tal como lo establecen los artículos de 19, 20 y 21 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. “Las elecciones ordinarias deberán de celebrarse el primer domingo del mes de julio del año que corresponda, para elegir:

- a) Diputados federales, cada tres años;
- b) Senadores, cada seis años; y
- c) Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, cada seis años”.

En tanto que las elecciones extraordinarias tienen lugar cuando se declare nula una elección o los integrantes de la fórmula ganadora resultaren inelegibles, misma que deberán celebrarse en un lapso de tiempo más corto al ordinario.

Por otra parte, se puede hablar de elecciones competitivas y elecciones no competitivas que como el término lo indica, las no competitivas son aquellas en la que existe un solo candidato o una sola lista de candidatos que se somete al sufragio y por lo tanto es imposible la celebración de comicios competitivos. En tanto que las elecciones competitivas son aquellas que permiten elegir entre dos o más candidatos. Sin embargo Guy Hermet, Alain Rouquié y JJ: Linz, hacen la siguiente consideración: *Una competición electoral puede estar falseada, e inclusive*

*suprimida en la realidad, por los fenómenos clientelistas, especialmente en los regímenes liberales y pluralistas con apariencia constitucional.*⁸¹

Por último cabe mencionar que tras la reforma mexicana constitucional electoral de 1997, el artículo 41 consagra el principio garantizador de elecciones libres, auténticas y periódicas para la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo, requisito democrático que implica que los órganos del Estado principalmente los encargados de las elecciones deben cumplir cabalmente estos principios. El calificativo de elecciones libres, según Guy Hermet, Alain Rouquié y Juan J. Linz, se refiere a:

*... son aquellas en que el cuerpo electoral no está diseñado -a la medida- por el poder o por los notables locales, en que los electores no se sienten amenazados cuando depositan sus papeletas y donde los resultados oficiales corresponden verdaderamente, salvo errores mínimos o distorsiones puramente locales, a los sufragios emitidos.*⁸²

Lo anterior nos lleva a concluir que la libertad electoral se constriñe al elector, al ciudadano, asociado con una regularidad técnica, que no permita la falsificación del escrutinio y pueda dar como resultado la libertad del votante.

2.6 LOS SISTEMAS ELECTORALES: MAYORITARIO, REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL Y MIXTO.

Los antecedentes históricos, desde la etapa antigua, media, moderna y contemporánea, muestran claramente que siempre ha existido una gran preocupación sobre las formas y mecanismos para elegir a los gobernantes,

⁸¹ HERMET, Guy, ROUQUIE, Alain y LINZ, Juan, *¿Para qué sirven las elecciones?*, 2ª reimp. de la 1ª ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1992, p. 24

⁸² Ibid p. 23

tratando de encontrar las mejores para acceder al poder o al gobierno de los pueblos y con el objeto de lograr un equilibrio, distribución entre las distintas fuerzas políticas participantes y un desarrollo de las mismas; durante esta última etapa, en los regímenes representativos los sistemas electorales constituyen el mecanismo socialmente aceptable a través del cual la voluntad popular se traduce en posiciones de poder.

La sistematización de las elecciones a efecto de determinar las reglas y principios bajo los cuales se someterá la emisión del sufragio así como los órganos encargados para ello, nos lleva primeramente a recordar la definición de sistema electoral desde un punto de vista técnico; que constituye el:

*... modo según el cual el elector manifiesta por medio del voto el partido o el candidato de su preferencia, y según el cual esos votos se convierten en escaños...en sentido estricto puede ser entendido sólo como el requisito legal del derecho de elegir y ser elegido.*⁸³

La anterior definición supone únicamente el acceso al poder, olvidándose de algo elemental que es la distribución equitativa del poder así como el control del mismo y la transferencia del poder, razón por la que un sistema electoral debe ser considerado como el conjunto de reglas, principios y procedimientos mediante los cuales las partes de soberanía expresadas mediante el sufragio de cada ciudadano, influyen en la integración de los órganos de gobierno, es decir, permiten el acceso, la distribución equitativa, el control y la transferencia del poder.

El sistema electoral desde un punto de vista muy amplio, debe considerar a todos los actores o variables del fenómeno electoral, es decir, el sufragio, los candidatos, el sistema de partidos, los medios de comunicación, las autoridades electorales, el procedimiento para la conformación del padrón electoral, las

⁸³ NOHLEN, op. cit. (en nota 4), p.35

campañas políticas de los candidatos, la instalación de los lugares de votación, la emisión y conteo de los sufragios, los recursos en contra de los resultados, las resoluciones provenientes de los conflictos y los actos posteriores a la elección, es decir, todo aquello que contempla, prevé y resuelve una ley electoral, sin embargo consideramos que ello ya es propio del derecho electoral.

En cambio el sistema electoral, desde un sentido estricto, se refiere al principio de representación que subyace al procedimiento técnico de la elección, y al procedimiento mismo, y por medio del cual los votos se transforman en escaños o cargos de gobierno; es decir, el principio que definirá la representación política (principio mayoritario o proporcional) y de entre las diversas técnicas disponibles para alcanzar uno de los dos principios, el procedimiento que se prefiere aplicar. Por lo anterior podemos indicar que los elementos básicos de un sistema electoral son:

1. La distribución territorial, ya sea en distritos electorales y/o circunscripciones electorales.
2. Las candidaturas.
3. La votación.
4. La conversión de votos en escaños.

Estos son los elementos que considera cada Estado para poder establecer las reglas técnicas mediante la combinación de los mismos y así producir efectos diferentes sobre el resultado electoral según las conveniencias del sistema político, creándose un sistema electoral característico de un Estado determinado.

Cada Estado determina las funciones e intenciones políticas que dará a su sistema electoral, es decir, adoptará el sistema electoral más adecuado a sus necesidades para así transformar la cantidad de votos en escaños, de tal suerte que existen Estados que asignan la totalidad de los puestos al partido que haya

obtenido la mayoría de los votos, hasta aquéllos que reconocen la representación plena de todos los partidos en forma proporcional a los votos obtenidos; por lo anterior un sistema electoral también depende en gran medida del tipo de sistema de partido con que cuente dicho Estado y consecuentemente cambian en el tiempo y de un país a otro, de tal forma, que la funcionalidad o consideraciones de éxito de los mismos dependerá de las condiciones sociopolíticas del momento y del lugar.

En tal sentido los sistemas electorales se clasifican de acuerdo al principio que sustentan:

a) Sistema de Mayoría Absoluta. En este sistema se exige para la asignación de los cargos al partido o al candidato ganador, que haya obtenido la mitad mas uno de los votos válidos emitidos.

Este sistema a simple vista no parecería tener problemas, y así es si se trata de una contienda solo entre dos candidatos o partidos; pero si ésta se da entre más, desde un punto de vista técnico, entonces para que se dé la mayoría absoluta, tendría que darse la modalidad de la segunda vuelta, en la cual se eliminan todos los que obtuvieron un mínimo de votación y solo quedan en la segunda vuelta los dos candidatos más fuertes, de tal manera que ahora si se dé la mayoría absoluta.

En este sistema se crean distritos uninominales, es decir, en las partes en que se divide un país tomando en cuenta el factor población, para elegir a un solo representante popular votado mediante fórmulas (propietario y suplente o bien solo propietario) por la mitad más uno de los ciudadanos con derecho a ello.

b) Sistema de Mayoría Simple o Relativo. Este sistema asigna la totalidad de los cargos al partido que haya obtenido el mayor número de

sufragios, lo cual quiere decir que los votos emitidos a favor de los candidatos de un partido derrotado no tendrán representación alguna.

Como ya se dijo el candidato debe ser electo por el mayor número de votos en una determinada demarcación territorial y el territorio se divide en tantas demarcaciones territoriales como puestos a elegir.

En este sistema, al igual que en el de mayoría absoluta, se crean distritos uninominales, para elegir a un solo representante popular votado por la mayoría de los ciudadanos que sufragaron válidamente. Y también son votados mediante listas regionales.

c) Sistema de Representación Proporcional. Este sistema consiste en distribuir los cargos en forma proporcional a los votos obtenidos por cada partido; aquí todos los votos emitidos cuentan para la formación de los órganos legislativos o de gobierno según el caso, sin embargo en la práctica, el problema mayor de la representación proporcional está en la dificultad para reflejar fielmente sobre la base de porcentaje, los cargos en el órgano surgido del cuerpo electoral, esto es, la expresión fidedigna de los votantes; ya que éstos no sufragan en cantidades perfectamente divisibles de acuerdo al número de cargos y por lo tanto no es posible otorgar fragmentos de diputado a los correspondientes partidos políticos. Esta situación se resuelve en la práctica por lo que se ha denominado “formula electoral”. Y creando las llamadas circunscripciones plurinominales para elegir a un determinado número de representantes populares.

La representación proporcional implica la manipulación del vínculo población y escaños a efecto de que los votos tengan una validez igualitaria, independientemente de los rasgos económicos, sociales, religiosos, etc. de la demarcación territorial denominada circunscripción electoral. De manera que la importancia de un sistema electoral radica por un lado, en su capacidad para

formar la voluntad política y por otro, en permitir la transferencia del poder, orientando así las actitudes de los ciudadanos y los resultados electorales.

La implementación de uno u otro sistema puede traer inconvenientes por lo que se ha creado un sistema mixto o personalizado, que combina ya sea el de mayoría absoluta y el de representación proporcional o bien mayoría simple y representación proporcional, etc., a efecto de fortalecer la relación entre electores y candidatos, aunque se distinguen entre sí por el grado de proporcionalidad o desproporcionalidad entre votos y escaños.

Podemos concluir que la elección en un sistema electoral es el primer paso para iniciar con la ingeniería electoral, que será conforme a concepciones e intereses políticos específicos, ser coherente con la naturaleza del órgano electivo, con el tipo de elección, con valores o esquemas de organización importantes en el mismo contexto político, que lleve un criterio de equidad política, eficacia y sobre todo que produzca una verdadera legitimación.

CAPÍTULO TERCERO

EL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

SUMARIO: 3.1 Introducción, 3.2 Relación dinero-política. 3.3 Realidad del sistema de partidos y su financiamiento en México. 3.4 Distribución del financiamiento público a los partidos políticos. 3.5 La barrera legal para obtener el financiamiento público. 3.6 La incongruencia constitucional sobre equidad.

3.1 INTRODUCCIÓN.

Uno de los grandes retos para todos los países democráticos es determinar la conveniencia o desventaja del llamado financiamiento público para los partidos políticos. Y para el caso de no considerarlo pertinente, el financiamiento privado es otra opción; pero si ni uno ni otro es capaz de cubrir las necesidades propias del país, se puede optar por el sistema mixto con predominio de uno u otro según convenga.

Aquellos Estados que contemplan un sistema de predominio del financiamiento público en las cuestiones político-electorales, sin duda el primer planteamiento que hicieron fue ¿Cuál es la ventaja de otorgar recursos económicos del erario público a los partidos políticos?, y probablemente dicha respuesta se constriñó a establecer una gran importancia de dicha actividad para el desarrollo del sistema democrático; sin embargo hoy día el dinero proveniente del erario corrompe cada vez más y más a todos aquellos partidos que luchan por el poder, de manera que se hace necesario el análisis de la realidad por la que atraviesa el sistema de partidos en nuestro país y en consecuencia el irresuelto tema del financiamiento público de los mismos.

El estudio del sistema legal que determina la distribución del financiamiento público a dichos institutos políticos, así como la barrera legal que existe para obtener el mismo es indispensable para determinar si en verdad el otorgamiento de los fondos económicos se hace con equidad o por el contrario existe una incongruencia constitucional al respecto, pues esa lucha electoral que se suscita ante la llegada de una elección, hace que las actividades tendientes a la obtención del voto, estén llenas de artimañas y corrupción y lo peor de todo es que son determinantes para que alguno de los institutos políticos participantes gane la elección o simplemente mantenga su registro como tal.

El manejo de fondos y máxime de los que se obtienen del erario público debe colocar a todos y cada uno de los partidos políticos en un mismo plano de igualdad y equidad para competir en las contiendas electorales; sin embargo las fórmulas que se aplican en nuestro país en la distribución del financiamiento público no permite a los partidos considerados minoritarios estar a la altura de los mayoritarios y consecuentemente jamás podrán aspirar a competir en condiciones igualitarias, razón por la cual es preciso analizar detenidamente la forma de distribución de dicho financiamiento ya que presume una equidad pero en el trasfondo no lo es.

Como se puede observar de lo precedente este capítulo tiene la finalidad de exponer la realidad que existe en nuestro país respecto al financiamiento público a los partidos políticos, la manera en cómo se distribuye el financiamiento así como las limitantes al respecto. Y por último, determinar si el texto constitucional cumple con la literalidad respecto del concepto equidad en el financiamiento público.

3.2 RELACIÓN DINERO-POLÍTICA.

Actualmente tanto el financiamiento público como el acceso a los medios masivos de comunicación ocupan un lugar preeminente dentro del ámbito de los partidos políticos, así como para sus precandidatos y candidatos, ya que impera la máxima “*aquel que no aparece en los medios no existe en la escena política*”⁸⁴, de tal suerte que los distintos aspirantes empiezan a aparecer en el escenario con múltiples mensajes pagados, realizando intensas campañas de publicidad en radio y televisión, aún antes de iniciar los procesos internos para la selección de candidatos por parte de los distintos partidos políticos, con el único objetivo de buscar votos para ser candidatos.

Por tanto, el financiamiento en la política se tiene como un tema determinante para que los candidatos sean competitivos así como para la legitimación de los comicios; sin embargo, los excesos y la falta de control en el uso de dinero en este rubro desvirtúan la competencia democrática pues son muy altas las cantidades que se utilizan, primeramente para la selección interna de sus candidatos en cada partido político, es decir para las precampañas y posteriormente para las campañas esas cantidades se elevan en demasía, tanto que el abuso en tales rubros junto con la oscuridad en el origen de los recursos van en contrasentido del sistema de financiamiento de las contiendas políticas que se construyó para nuestro país durante los años de la llamada transición democrática. Y para muestra veamos el monto del financiamiento público que recibieron los partidos políticos nacionales en el año 2010 para sus actividades ordinarias permanentes y actividades específicas:

⁸⁴ TREJO, Raúl, *Mediocracia sin mediaciones*, México, Cal y Arena, 2001, p. 45

PARTIDO POLÍTICO NACIONAL	ACTIVIDADES ORDINARIAS PERMANENTES Y ACTIVIDADES ESPECÍFICAS	PORCENTAJE	SALARIOS MÍNIMOS
PARTIDO ACCIÓN NACIONAL	\$735,555,936.77	25.2763	12,801,182.33
PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL	\$930,336,055.99	31.9696	16,191,020.81
PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA	\$390,900,495.35	13.4327	6,803,002.00
PARTIDO DEL TRABAJO	\$204,498,639.26	7.0273	3,558,973.88
PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO	\$271,007,583.24	9.3127	4,716,456.37
CONVERGENCIA	\$178,458,833.59	6.1324	3,105,792.43
PARTIDO NUEVA ALIANZA	\$199,299,576.21	6.8486	3,468,492.45
TOTAL	\$2,910,057,120.44	100%	50,644,920.27 S.M.

Fuente: Acuerdo CG20/2010 emitido por el Consejo General del IFE de fecha 29 de enero de 2010.

El cuadro anterior muestra las cantidades de dinero que recibieron los partidos políticos en el año 2010, el cual representa un 23.59% respecto del presupuesto total que recibió el Instituto Federal Electoral (\$8,631,759,587.00).

Asimismo, como resultado de un comparativo del presupuesto de egresos 2010 otorgados a los rubros de salud, educación, seguridad pública, desarrollo social y ciencia y tecnología, en relación al presupuesto que se asigna para el Instituto Federal Electoral, y delimitando el financiamiento público que se asignó a los partidos políticos para todas sus actividades, es decir, ordinarias permanentes y actividades específicas y que asciende a la cantidad de \$2,910,057,120.44 (Aclarando que este rubro está incluido en el IFE, se separa solo para efectos ilustrativos), se determina lo siguiente:

RUBRO	MONTO DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS 2010	PORCENTAJE QUE REPRESENTA RESPECTO DEL TOTAL DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS 2010 (\$3,176,332,000,000.00)	PORCENTAJE QUE REPRESENTA EL FINANCIAMIENTO PÚBLICO (\$2,910,057,120.44) PARA LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES RESPECTO DEL PRESUPUESTO DE LAS MATERIA DE:
Instituto Federal Electoral	\$8,631,759,587.00	0.27	
Salud	\$89,892,930,927.00	2.83	3.23
Educación	\$211,186,159,110.00	6.64	1.3
Seguridad Pública	\$32,437,776,662.00	1.02	8.9
Desarrollo Social	\$80,176,891,338.00	2.52	3.62
Ciencia y Tecnología	\$15,946,592,413.00	0.50	18.24

Fuente: Elaboración propia a partir del análisis del Presupuesto de Egresos 2010.

Del cuadro anterior podemos advertir en primer término que el presupuesto otorgado para el Instituto Federal Electoral, donde se incluye el financiamiento público para los partidos políticos, es muy mínimo; y en segundo término, que el financiamiento público antes aludido, como consecuencia del punto anterior, respecto de las materias señaladas como salud, educación, seguridad pública, desarrollo social y ciencia y tecnología, está muy por debajo, pues sólo representa el 3.23, 1.3, 8.9, 3.62 y 18.24% respectivamente.

Por otra parte el mal uso del dinero en la política trae consigo una descalificación para los partidos políticos por parte de la ciudadanía y en consecuencia un ataque al sistema democrático.

En política, al igual que en cualquier mercado, sucede que cuando los partidos políticos requieran de dinero, siempre habrá quien lo ofrezca, obvio, a cambio de ciertas concesiones una vez que dicho partido gane la elección, de manera que esta situación ocasiona una gran tensión de tipo estructural para el sistema político y de la vida democrática del país (lucha por el poder); sin embargo este es el gran dilema que enfrentan los partidos políticos y la sociedad mexicana, pues una cosa es reconocer la realidad y otra ser parte de ese tipo de

política. Por ello la mayoría de países democráticos siguen en la búsqueda e implantación de normas que transparenten y mantengan la legalidad sobre el origen de los recursos, así como a garantizar la independencia de los propios partidos políticos respecto de los grupos de poder económico y de la delincuencia organizada, para que todos los participantes en una contienda electoral sigan los caminos de la legalidad y transparencia de una manera civilizada y democrática, donde no prive la ley del más fuerte o del más rico.

Los puntos sobre los cuales han trabajado diversos países respecto del financiamiento son:

- a) financiamiento público;
- b) financiamiento privado;
- c) prohibiciones de ciertas fuentes de financiamiento;
- d) límites a las erogaciones de precampaña y campaña; y,
- e) fiscalización y sanciones.

Algunos países prefieren el predominio del financiamiento privado respecto del público; otros por el contrario, que predomine el público sobre el privado e incluso hay quienes rechazan totalmente el financiamiento público, de manera que solo especifican la legalidad sobre los orígenes de dicho dinero. El caso mexicano contempla un financiamiento mixto con predominio del público respecto del privado, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 41 en su fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, determinando las fuentes legítimas e ilegítimas para la obtención de éste último, así como los límites para las donaciones u aportaciones; de manera que el financiamiento privado no puede ser superior al público.

El financiamiento público, de conformidad con el artículo 41 constitucional base segunda, incisos a), b) y c), se otorga tanto para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes de los partidos políticos, para las tendientes a

la obtención del voto durante los procesos electorales y para actividades específicas respectivamente, cuya distribución se analizará más adelante (vid. infra 3.4).

En cuanto al financiamiento privado, de acuerdo a lo establecido en el artículo 77 numeral 1 del Nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales se encuentran las modalidades de financiamiento: por la militancia, financiamiento por simpatizantes, autofinanciamiento y financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos, siendo éstas las fuentes legítimas para la obtención del mismo; pero también dentro de las fuentes ilegítimas que señala el mismo precepto en el numeral dos, encontramos al dinero u aportaciones en especie que por sí o por interpósita persona provenga de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial en sus tres niveles federal, estatal o municipal, salvo los establecidos en la ley; el de dependencias, entidades u organismos de la administración pública federal, estatal o municipal, centralizados o paraestatales, y los organismos de gobierno del Distrito Federal; partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras; organismos internacionales de cualquier naturaleza; los ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión; las personas que vivan o trabajen en el extranjero; y las empresas mexicanas de carácter mercantil.

El financiamiento privado implica para los partidos políticos una tarea ardua, recaudando fondos que les permitan por una parte confirmar el apoyo partidista de la sociedad, tanto de militantes como simpatizantes y por la otra gozar de su autonomía respetando los límites respecto de los montos, modalidades y transparencia establecidos por la ley electoral, para recibir válidamente dinero de los particulares y así evitar contravenir la legislación, ya que de no ser así, los partidos políticos se hacen acreedores a sanciones, como las multas que se han aplicado por parte del órgano electoral competente a diversos partidos políticos. Tal es el caso de las multas que impuso el Instituto

Federal Electoral en el año de 2005, al Partido Revolucionario Institucional por \$312 mil 670 pesos por haber dejado de reportar un donativo de 500 millones de pesos que le hizo el sindicato de Petróleos Mexicanos y por no haber cumplido con la obligación de reportar la totalidad de los promocionales transmitidos en los diversos canales de televisión, así como los egresos correspondientes. Detalló que 66 promocionales transmitidos no fueron reportados; así como la que se impuso al Partido Acción Nacional a razón de \$253 mil 375 pesos y una reducción a dicho instituto político de 1.44 por ciento (que representa 667 mil 39 pesos) de la ministración que correspondía al partido durante un mes, por concepto de financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes en el 2006, por haber omitido reportar en sus informes detallados documentos que amparaban aportaciones en efectivo y en especie de simpatizantes, así como del gasto generado de cinco inserciones en prensa; y al Partido Verde Ecologista de México a razón de 91 millones de pesos, por un financiamiento irregular conocido como “Amigos de Fox”, entre otros.⁸⁵

Por tanto el financiamiento de los partidos políticos es uno de los tópicos más importantes y significativos del derecho electoral a pesar de que como anteriormente se refirió el uso y el abuso de dinero en la política es un problema tan viejo como la humanidad misma, sin embargo lo nuevo e interesante sobre el mismo se refiere a que el tema se estudia de manera científica y se contempla su regulación jurídica.

Por último, podemos concluir que el sistema legal de financiamiento en la política en México, tiene aciertos y deficiencias, y por tanto se hace necesaria una reforma para que la legitimidad de la política y de los partidos políticos no se desplome aún más, como ha sucedido en otros países, por el descontrol y el escándalo del dinero que fluye en la contienda democrática.

⁸⁵ <http://www.ife.org.mx/> Acuerdo del Consejo General del IFE de fecha 15 de marzo de 2006, consultada el 25/06/2010.

3.3 REALIDAD DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO EN EL SISTEMA DE PARTIDOS MEXICANO.

Uno de los retos principales al que se enfrentan los sistemas políticos, es el de permanecer en el tiempo, ya que la democracia estará en el futuro, cuando los ciudadanos aprendan a ser demócratas mediante la práctica de la democracia.

Por tanto, los partidos políticos como parte esencial del sistema político, continúan realizando funciones centrales, aunque desempeñen mal su función de representación y no den solución satisfactoria a las demandas sociales; siguen participando y estructurando la competencia política, seleccionan representantes, contribuyen a la socialización de los ciudadanos, aunque cada vez en menor medida, dirigen el gobierno y la administración pública y coadyuvan en el establecimiento de la agenda mediática, incluso hacen operativo el sistema político.

Sin embargo podemos considerar hoy por hoy que los partidos están en crisis, en primer término, porque no desempeñan correctamente sus funciones y segundo, por haber ocasionado el repudio directo de la ciudadanía que insistentemente los evalúa de manera negativa y más aún cuando se trata de dinero, pues se considera que el presupuesto que se destina como financiamiento público es excesivo. Por ello es preciso dar un recorrido histórico a partir de la constitucionalización de los partidos políticos para estar en posibilidad de detectar el momento que los llevo al lugar donde actualmente se encuentran. De ahí la afirmación que hace Francisco J. De Andrea Sánchez al señalar que:

La formulación de una verdadera teoría general de los partidos políticos debe abarcar ineludiblemente el financiamiento de los mismos, explicando su: a) origen, b) dinámica, y c) control, que son las prerrogativas más importantes para formular a su vez, un marco electoral jurídico del fenómeno que sea funcional y aceptable éticamente, puesto que, en general, en el mundo actual el régimen jurídico del financiamiento de los partidos políticos se ha visto rebasado en gran parte de los países -democráticos o no- debido al embate de la realidad política y económica, y por ende no ha sido posible confeccionar esquemas jurídicos que regulen eficaz y

*equitativamente el fenómeno. Las normas jurídicas electorales -en especial las relativas al financiamiento de los partidos- se han visto desbordadas por la dinámica social, porque no se han confeccionado todavía un cuerpo de conocimientos teóricos generales lo suficientemente profundo, extenso y sistematizado sobre los partidos políticos, como para poder estructurar una normatividad efectiva, además de justa.*⁸⁶

En 1986 se consagra por vez primera en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el derecho de los partidos políticos con reconocimiento legal a recibir financiamiento público para desarrollar las actividades tendientes a la obtención del sufragio popular. Este derecho se contempló como un complemento a los ingresos obtenidos por los partidos políticos de las aportaciones de sus afiliados y organizaciones (financiamiento privado); y consistió en el 50% del monto de financiamiento que determinara la autoridad electoral conforme a los procedimientos previstos por la propia ley, se distribuía de acuerdo con el número de votos alcanzado por cada partido político en la última elección de diputados federales y el otro 50% en función del número de diputados federales obtenidos.

Esta distribución del financiamiento público como primer intento de regulación del mismo, al delimitar porcentajes a razón del 50 y 50 por ciento, sin duda alguna pretendió en esencia la equidad, sin embargo no logró su cometido por el contenido de dicha distribución, pues hablar del número de votos alcanzado en la última elección de diputados federales y el número de diputados federales obtenidos, eran situaciones sin diferencia, de tal forma que ni siquiera había razón para hablar del 50 y 50%; razón por la que tres años más tarde motivó a una reforma más en la materia.

Asimismo se dispuso que no tendrían derecho al financiamiento público los partidos políticos que no hubiesen obtenido el porcentaje de votación nacional requerido para conservar su registro, que hasta la reforma de 1996 se mantuvo en 1.5%, y se fijó el mandato de que los partidos políticos justificaran anualmente el

⁸⁶ DE ANDREA SÁNCHEZ, Francisco, *Los Partidos Políticos*, México, UNAM, 2002, p. 226-227

empleo del financiamiento ante el organismo depositario de la autoridad electoral, el Instituto Federal Electoral (IFE).

A partir de entonces y sobre esta base, en la legislación reglamentaria en materia electoral se han establecido, desarrollado y perfeccionado una serie de disposiciones que han tenido como propósito regular de manera cada vez más clara, precisa e integral el régimen financiero de los partidos políticos nacionales y, más recientemente, a partir de 1996, el de las agrupaciones políticas nacionales.

En 1989 el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), como legislación reglamentaria emanada del proceso de reforma constitucional en materia político electoral, introdujo cuatro modalidades diferenciadas de financiamiento público:

1. Por actividad electoral, otorgado en relación directa con el número total de votos obtenidos por cada partido en las elecciones de diputados y senadores.
2. Por actividades generales, distribuido de manera paritaria entre todos los partidos políticos.
3. Por actividades específicas, la autoridad electoral podía autorizar anualmente el suministro de una cantidad no mayor al 50% de los gastos comprobables erogados por cada partido político en actividades destinadas a la educación y capacitación política, la investigación socio-económica y las tareas editoriales.
4. Por subrogación del estado de las contribuciones que los legisladores habrían de aportar para el sostenimiento de sus partidos, asignado en relación directa con el número de diputados y senadores que conformara la representación parlamentaria de cada partido.

Asimismo, se introduce un conjunto de disposiciones específicas para determinar la forma en que se les otorgaría financiamiento público a los partidos que hubiesen obtenido su registro en fecha posterior a la última elección, de tal forma que existió un distingo entre registro definitivo y de registro condicionado que la propia legislación electoral contemplaba.

La reforma constitucional y legal aprobada en 1993 introdujo algunos cambios e importantes innovaciones en materia de régimen de financiamiento privado de los partidos políticos, entre las que merecen ser destacadas las siguientes:

a) Se definen las fuentes privadas de las que pueden recibir financiamiento los partidos políticos. El financiamiento privado autorizado comprende cuatro fuentes diferenciadas: por militancia; de simpatizantes; autofinanciamiento y; rendimientos financieros, fondos y fideicomisos (artículo 49 incisos b), c), d) y e) del COFIPE).

b) Se enumeran por vez primera de manera explícita y exhaustiva las diversas instancias públicas y privadas, tanto nacionales como extranjeras, que están impedidas legalmente para realizar cualquier tipo de aportación o donativo a los partidos políticos (artículo 49 párrafo 2, incisos a) al g) del COFIPE).

c) Se ratifica la disposición en el sentido de que no tendrían derecho a recibir financiamiento público los partidos políticos que hubiesen perdido su registro, pero ajustándose en lo consecuente a los cambios introducidos en las causales de pérdida de registro relacionadas con el nivel de votación obtenido por un partido político a nivel nacional (artículo 32 párrafo primero del COFIPE).

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 la votación nacional emitida en dos elecciones ordinarias consecutivas. Esta disposición no

aplicaba para los partidos que contaban con registro condicionado o participaban en forma coaligada 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 sí un porcentaje mínimo del 1%, podría seguir ejerciendo sus derechos y prerrogativas bajo un régimen especial que incluía el otorgamiento de financiamiento público.

Posteriormente, la reforma constitucional y legal en la materia, del año 1996, introdujo un nuevo paquete de ajustes e innovaciones que, en vista de los logros precedentes, trataron de responder al doble imperativo de procurar condiciones de mayor equidad en la contienda interpartidista y asegurar una mayor fiscalización y transparencia sobre el origen y destino de los recursos financieros manejados por los partidos políticos.

En este sentido, entre los cambios incorporados como resultado de dicha reforma que definieron algunas de las principales características y atributos del régimen que reguló el financiamiento de los partidos políticos, se pueden señalar los siguientes:

- 1) La prevalencia, por mandato constitucional, del financiamiento público sobre los otros tipos de financiamiento permitidos y regulados por la ley.
- 2) La redefinición de las modalidades de financiamiento público para procurar una mayor equidad en su asignación entre los distintos partidos políticos.
- 3) La eliminación del régimen especial de financiamiento público relacionado con el porcentaje mínimo de votación requerido por un partido político para conservar

su registro definitivo, en virtud de la supresión de la doble modalidad de registro y de la fijación en 2% del porcentaje de votación requerido para que un partido político conserve, en todo caso, su registro.

4) La prohibición de aportaciones de personas no identificadas y el establecimiento de nuevos límites al financiamiento de simpatizantes.

5) Una mayor fiscalización del origen, manejo y destino de los recursos de los partidos (y las agrupaciones) políticos, a través de la creación de una nueva instancia especializada dentro del organismo depositario de la autoridad electoral (Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas del Consejo General del Instituto Federal Electoral) y la asignación de importantes atribuciones en la materia.

No obstante, todas las reformas señaladas en párrafos precedentes, el punto central que debe perseguir el Estado, respecto del financiamiento público para los partidos políticos, para fortalecer e imprimir mayor dinamismo al sistema de partidos en nuestro país, es el que señala Manuel Barquín Álvarez:

En relación con el tema del financiamiento público, debe insistirse en que los partidos políticos deben participar con mayor amplitud y responsabilidad en el proceso político, al mismo tiempo que su participación debe ser más equitativa, y así provocar posibilidades y apoyos, ya que hay que ir formando conciencia de que no basta tan sólo tener un Código Electoral que promueva la participación de nuevas fuerzas políticas, sino que también fortalezca a las ya existentes.⁸⁷

De manera que la participación de los partidos políticos, además del aspecto normativo también requiere de una motivación la cual debe ser solventada por ellos mismos, pero se puede fortalecer con apoyo financiero.

⁸⁷ BARQUÍN ÁLVAREZ, Manuel, *El Instituto Federal Electoral. Organización y Funciones*, en KRIEGER, Emilio (Coordinador), *Derecho y Legislación Electoral*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1993, p. 124

3.4 DISTRIBUCIÓN DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO A LOS PARTIDOS POLÍTICOS.

Antes de analizar la forma en como se distribuye el financiamiento público a los partidos políticos en nuestro país, es necesario referirnos a la manera como se calcula el monto total que por financiamiento público se destina a dichos partidos. Con la última reforma electoral del año 2007 se introduce un nuevo esquema para el cálculo del monto de los recursos a distribuir que anteriormente, desde la promulgación de la reforma de 1996, se fijaba aplicando los denominados “costos mínimos de campaña” mismos que eran calculados por el Consejo General del IFE; para comprender mejor veamos el siguiente cuadro comparativo del artículo 41 constitucional, base segunda:

Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 22 de agosto de 1996	Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 13 de noviembre de 2007
<p>Artículo 41</p> <p>II. La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades. Por tanto, tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la misma. Además, la ley señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.</p> <p>El financiamiento público para los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección, se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y se otorgará conforme a los siguiente y a lo que disponga la ley:</p> <p>a) El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, aplicando los costos mínimos de campaña calculados por el Órgano Superior de</p>	<p>Artículo 41</p> <p>II. La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los propios partidos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.</p> <p>El financiamiento público para los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección, se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y las de carácter específico. Se otorgará conforme a lo siguiente y a lo que disponga la ley:</p> <p>a) El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por el</p>

<p>Dirección del Instituto Federal Electoral, el número de senadores y diputados a elegir, el número de partidos políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión y la duración de las campañas electorales. El 30% de la cantidad total que resulte de acuerdo con lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el 70% restante se distribuirá entre los mismos de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior;</p> <p>b) El financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales, equivaldrá a una cantidad igual al monto del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese año;</p> <p>c) Se reintegrará un porcentaje de los gastos anuales que eroguen los partidos políticos por concepto de las actividades relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales.</p>	<p>sesenta y cinco por ciento del salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal. El treinta por ciento de la cantidad que resulte de acuerdo a lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.</p> <p>b) El financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante el año en que se elijan Presidente de la República, senadores y diputados federales, equivaldrá al cincuenta por ciento del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese mismo año; cuando sólo se elijan diputados federales, equivaldrá al treinta por ciento de dicho financiamiento por actividades ordinarias.</p> <p>c) El financiamiento público por actividades específicas, relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales, equivaldrá al tres por ciento del monto total del financiamiento público que corresponda en cada año por actividades ordinarias. El treinta por ciento de la cantidad que resulte de acuerdo a lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.</p>
---	--

Con la reforma de 1996 el sistema de financiamiento público, en sus reglas para el cálculo del monto de recursos a distribuir, tenía como punto de partida el denominado costo mínimo de campaña que el Consejo General del Instituto Federal Electoral debía determinar en forma anual; además, debían considerarse para dicho cálculo, 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. Dejando a la ley secundaria (Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales) que desarrollara esos factores en una compleja reglamentación de muy difícil comprensión para los ciudadanos.

Así pues el artículo 49 numeral 7 incisos a), b) y c) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (abrogado el 14 de enero de 2008) señalaba que los partidos políticos tendrían derecho a recibir tres tipos de financiamiento público: 1) para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes; 2) para gastos de campaña; y 3) por actividades específicas. Así como las disposiciones que establecían las operaciones que debían realizarse para el cálculo de cada tipo de financiamiento a cargo del Estado.

Por lo que respecta al financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, el Consejo General del Instituto Federal Electoral debía determinar anualmente, con base en los estudios presentados por el Consejero Presidente, los costos mínimos de una campaña para Diputado, de una para Senador y para la de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, tomando como base los costos aprobados el año inmediato anterior, actualizándolos mediante la aplicación del índice nacional de precios al consumidor (que establece el Banco de México), así como los demás factores que el propio Consejo determinara.

Los elementos que componían el costo mínimo de campaña para un diputado eran: a) sueldos y compensaciones a personal administrativo contratado; b) costo de arrendamiento de una oficina; c) costo de arrendamiento de un vehículo; d) consumo de combustible; e) costo de instalación de una línea telefónica; f) costo del servicio telefónico; g) papelería y artículos de escritorio; h) gastos de instalación de una línea eléctrica; i) importe del consumo de energía eléctrica; j) costo de propaganda a través de mantas; k) importe de propaganda con pintura en bardas; l) gasto de propaganda utilizando volantes; m) utilización de pancartas con propaganda; n) arrendamiento con equipo de sonido para vehículo; ñ) alquiler de equipo de sonido para eventos abiertos; o) importe de renta de locales cerrados y p) costo de propaganda utilitaria.

Posteriormente el costo mínimo de una campaña para diputado, se multiplicaba por el total de diputados a elegir y por el número de partidos políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión. Y esta misma operación se realizaba para el caso de los senadores (128 por el número de partidos registrados).

Ahora bien, el costo mínimo de gastos de campaña para Presidente de la República, era calculado sobre la base siguiente: el costo mínimo de gastos de campaña para diputado se multiplicaba por el total de diputados a elegir por el principio de mayoría relativa (300), dividido entre los días que duraba la campaña para diputado por este principio, multiplicándolo por los días que duraba la campaña de presidente (ver anexo único).

La suma de las operaciones antes señaladas constituía el financiamiento público anual de los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes.

Desde la promulgación de la reforma de 1996 y hasta el año 2007 el Consejo General a partir del primer y único estudio realizado para establecer el "costo mínimo de una campaña para diputado", siguió la práctica de actualizar anualmente dicho costo, aplicando el índice nacional de precios al consumidor que elabora el Banco de México. Sin embargo, lo cierto es que la ley carecía de criterios objetivos para determinar el llamado "costo de campaña" además de la enorme dificultad que supone establecer criterios objetivos aplicables de manera general, vista la diversidad de factores demográficos, territoriales y hasta de disponibilidad de infraestructura de comunicación y equipamiento urbano, que caracteriza al universo de los 300 distritos en que para fines electorales está dividido el territorio nacional.

A lo anterior debe sumarse el efecto, no planeado por la reforma de 1996, que tuvo el crecimiento en el número de partidos con representación en ambas

Cámaras del Congreso de la Unión. Dicho número era un multiplicador de la base para el cálculo que producía un efecto expansivo en el monto del financiamiento ordinario y, por ende, en el de campaña. Basta recordar que el monto total por dicho concepto creció más del 22% en el año 2007, respecto al establecido para 2006; tal como se muestra en el siguiente cuadro, este fenómeno se explica, en su mayor parte, por el hecho de que dos nuevos partidos políticos (Nueva Alianza y Partido Alternativa Social-Demócrata) confirmaron su registro legal y obtuvieron representación en el Congreso de la Unión, por lo que el multiplicador pasó de seis en el año 2004 a ocho en el año 2007.

PARTIDO POLÍTICO	FINANCIAMIENTO PÚBLICO POR ACTIVIDADES ORDINARIAS PERMANENTES						
	AÑO 2004	AÑO 2005	AÑO 2006	AÑO 2007	AÑO 2008	AÑO 2009	AÑO 2010
PAN	499,131,088.83	546,037,428.77	555,866,537.74	742,564,326.75	705,695,906.49	759,363,129.76	735,555,936.77
PRI	550,797,172.79	602,558,884.31	613,405,424.52	518,607,618.08	493,691,232.20	531,235,897.67	930,336,055.99
PRD	323,894,251.95	354,332,536.06	360,710,804.15	446,114,655.18	424,209,886.25	456,470,557.82	390,900,495.35
PT	121,285,135.05	132,683,026.11	135,071,426.34	211,597,430.18	201,211,946.92	216,513,876.21	204,498,639.26
PVEM	171,206,971.42	187,296,316.65	190,667,799.64	223,435,776.64	212,478,661.97	228,637,396.49	271,007,583.24
C	119,515,565.97	130,747,160.02	133,100,713.12	200,063,796.17	190,244,835.15	204,712,727.93	178,458,833.59
NUEVA ALIANZA	NO HAY	16,280,461.27	39,776,454.11	187,505,882.36	178,303,836.42	191,863,629.69	199,299,576.21
PÁS	NO HAY	16,280,461.27	39,776,454.11	139,594,106.52	132,737,911.69	142,832,372.14	NO HAY
TOTALES	1,785,830,186.01	1,986,216,274.46	2,068,375,613.73	2,669,483,591.88	2,538,574,217.11	2,731,629,587.70	\$2,910,057,120.44

Fuente: Elaboración propia a partir de los Acuerdos CG03/2004, CG23/2005, CG14/2006, CG05/2007, CG10/2008, CG28/2009 y CG20/2010 emitidos por el Consejo General del IFE.

Del otro lado de la moneda, con la reforma al artículo 41 constitucional de finales del 2007, se modificó la forma de cálculo del financiamiento público ordinario destinado a los partidos políticos nacionales, adoptando una regla de fácil aplicación integrada por dos factores o variables: un porcentaje del salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal y el número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral, con corte al mes de julio de cada año. El resultado de la primera operación se multiplica por el segundo factor y el monto que resulta es el

total a distribuir entre los partidos políticos por concepto de financiamiento público para sus actividades ordinarias.

Desarrollando la fórmula con los dos elementos que la integran, el financiamiento público para los partidos políticos para el desarrollo de sus actividades ordinarias permanentes del año 2008, es el siguiente:

En primer lugar, de acuerdo a los datos proporcionados por la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, el número total de ciudadanos inscritos en el Padrón Electoral, con corte al 31 de julio del año 2007, ascendió a un total de 74,263,145 ciudadanos; en segundo lugar, la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos fijó los salarios mínimos generales y profesionales vigentes a partir del 1 de enero de 2008 (publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 2007), en \$52.59 como el salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal para el año 2008.

Por lo tanto, el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral que asciende a 74,263,145, multiplicado por \$34.1835 que es el equivalente al 65% del salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal, da como resultado un monto a distribuir de \$2,538,574,217.11 (dos mil quinientos treinta y ocho millones quinientos setenta y cuatro mil doscientos diecisiete pesos 11/100 m.n.) por concepto de financiamiento público por actividades ordinarias para el año 2008, tal como se observa en la tabla anterior. Siguiendo el mismo procedimiento se determinó el financiamiento público para el año 2009 y 2010.

Con esta reforma, la Constitución Federal adoptó el mismo esquema que venía utilizándose en veinticinco entidades federativas (incluyendo al Distrito Federal) respecto de la fórmula que se utiliza para calcular el monto del financiamiento público; la única diferencia estriba en el porcentaje que se aplica respecto del salario mínimo (no existiendo una razón determinada, simplemente por disposición constitucional o legal) que va del 12% del salario mínimo en el

Estado de Coahuila hasta tres salarios mínimos en el Estado de Sinaloa, tal como se observa en la siguiente tabla:

Entidad Federativa	Fórmula utilizada para el cálculo del financiamiento público para actividades ordinarias		Porcentajes de distribución
	Costo mínimo de campaña	Porcentaje de salario mínimo Multiplicado por padrón electoral, lista nominal u otro	
Aguascalientes	x		35% igualitario 65% proporcional a votos obtenidos en la elección anterior
Baja California		20% x padrón electoral	50% igualitario 50% proporcional a votos obtenidos en la elección anterior
Baja California Sur		35% x padrón electoral	30% igualitario 70% proporcional a votos obtenidos en la elección anterior
Campeche	x		30% igualitario 70% proporcional a votos obtenidos en la elección anterior
Coahuila		12% x lista nominal	30% igualitario 70% proporcional a votos obtenidos en la elección anterior
Colima		50% x lista nominal	50% igualitario 50% proporcional a votos obtenidos en la elección anterior
Chiapas		40% x lista nominal	30% igualitario 70% proporcional a votos obtenidos en la elección anterior
Chihuahua		30% x padrón electoral	30% igualitario 70% proporcional a votos obtenidos en la elección anterior
Durango	x		30% igualitario 70% proporcional a votos obtenidos en la elección anterior
Guanajuato		20% x padrón electoral	35% igualitario 65% proporcional a votos obtenidos en la elección anterior
Guerrero		40% x padrón electoral	30% igualitario 70% proporcional a votos obtenidos en la elección anterior
Hidalgo	*Asignación progresiva de acuerdo al porcentaje de votos de la elección de diputados anterior		
Jalisco	x		30% igualitario 70% proporcional a votos obtenidos en la elección anterior
México		40% x padrón electoral	15% igualitario 85% proporcional a votos obtenidos en la elección anterior
Michoacán		20% x padrón electoral	30% igualitario 70% proporcional a votos obtenidos en la elección anterior
Morelos		85% x padrón electoral	10% igualitario 40% igualitario para los partidos que alcanzaron más del 3% de la votación en la elección anterior 50% proporcional para los partidos que alcanzaron más del 3% de la votación en la elección anterior
Nayarit		88% x lista nominal	33.3% igualitario 33.3% proporcional a los votos en la elección anterior 33.3% proporcional al número de diputados obtenidos en la elección anterior
Nuevo León		20% x lista nominal	30% igualitario 70% proporcional a votos obtenidos en la elección anterior
Oaxaca		50% x padrón electoral	30% igualitario 20% proporcional a la representación en el Congreso 50% proporcional a los votos obtenidos en la elección anterior
Puebla		35% x padrón electoral	30% igualitario 70% proporcional a votos obtenidos en la elección anterior
Querétaro		20% x lista nominal	35% igualitario 65% proporcional a votos obtenidos en la elección anterior
Quintana Roo		40% x padrón electoral	30% igualitario 70% proporcional a votos obtenidos en la elección anterior
San Luis Potosí		75% x lista nominal	40% igualitario 60% proporcional a votos obtenidos en la elección anterior
Sinaloa		3 salarios x padrón electoral	20% igualitario 80% proporcional a votos obtenidos en la elección anterior
Sonora	x		30% igualitario 70% proporcional a votos obtenidos en la elección anterior
Tabasco	x		30% igualitario 70% proporcional a votos obtenidos en la elección anterior
Tamaulipas		1 salario x padrón electoral	30% igualitario 70% proporcional a votos obtenidos en la elección anterior
Tlaxcala		1 salario x padrón electoral	30% igualitario 70% proporcional a votos obtenidos en la elección anterior
Veracruz		20% x lista nominal	30% igualitario 70% proporcional a votos obtenidos en la elección anterior
Yucatán		1 ½ salario x número de ciudadanos que votaron en la elección anterior de diputados por m.r.	40% igualitario 60% proporcional a votos obtenidos en la elección anterior
Zacatecas	x		30% igualitario 70% proporcional a votos obtenidos en la elección anterior
Distrito Federal		65% x padrón electoral	30% igualitario 70% proporcional a votos obtenidos en la elección anterior

Fuente: Elaboración propia a partir del estudio de las Constituciones Particulares, Leyes y Códigos Electorales de cada entidad federativa.

Se puede advertir además, respecto de la distribución del financiamiento público, que el estado de Baja California es el más democrático en cuanto a la asignación de los porcentajes que se aplican para el reparto del financiamiento público, ya que distribuye 50% de manera igualitaria entre todos los partidos políticos y 50% proporcional a los votos obtenidos; seguido de los estados de San Luis Potosí y Yucatán, que aplican un 40 y 60 % respectivamente. Y en contraposición se encuentra el Estado de México, puesto que solamente distribuye un 15% del financiamiento público de manera igualitaria.

Con la nueva fórmula para calcular el financiamiento público de los partidos encontramos beneficios tangibles; primero, se evitará que el monto por distribuir crezca como resultado del incremento en el número de partidos políticos, como había venido ocurriendo. En su caso, el crecimiento de ese monto estará en relación directa con el incremento del salario mínimo y con el crecimiento del número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral. Incluso en un futuro el número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral puede llegar a estabilizarse o hasta disminuir, por lo que el monto del financiamiento público correrá la misma suerte.

Un segundo beneficio que reporta a la sociedad, la nueva forma de cálculo, es la transparencia y claridad en el costo del sistema de partidos. Para decirlo de manera clara y sencilla: con la nueva forma de cálculo, el financiamiento público a los partidos políticos nacionales supone que cada ciudadano inscrito en el padrón aportará \$37.35 para este 2010, que equivale al 65% del salario mínimo vigente en el Distrito Federal.

Por lo que respecta al financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto, con la reforma constitucional del 2007, éste se redujo de manera considerable; anteriormente ese financiamiento se determinaba destinando una suma igual a la que cada partido recibía por concepto de financiamiento ordinario, sin importar que fuese una elección general (cuando se

renuevan el Poder Ejecutivo y las dos Cámaras del Poder Legislativo), o una elección intermedia (con renovación solamente de la Cámara de Diputados). Hoy día, dicho financiamiento se reduce a la mitad, es decir, en el año de la elección general el financiamiento público de campañas será el equivalente al cincuenta por ciento del que cada partido recibe por concepto de financiamiento ordinario; y en el año de la elección intermedia la reducción será del setenta por ciento. Es decir, los partidos recibirán del erario para sus campañas electorales solamente el treinta por ciento del financiamiento ordinario en dicho año electoral.

Se trata de una reforma que dio respuesta al justificado reclamo de la sociedad en el sentido de reducir el gasto en campañas, evitando derroches y abusos que ofenden a la sociedad.

Por último, en cuanto al financiamiento para actividades específicas establecido en el inciso c) de la misma Base II en comento, antes de la reforma del 2007 no existía, por un lado, plasmado en la Constitución un criterio objetivo para determinar el monto total que debía asignarse a los partidos, y por el otro tampoco se señalaba la forma para su distribución entre los mismos. Tales ausencias en la norma provocaban un cierto grado de discrecionalidad en la determinación del monto, y una situación de incertidumbre entre los partidos, pues el que gastaba primero en tiempo tenía mejor posibilidad de acceder a mayores recursos, en detrimento de los demás.

Respecto al criterio para la distribución del financiamiento por actividades específicas, se adoptó también la regla general del treinta por ciento igualitario y setenta por ciento proporcional a los votos de cada partido.

Una vez que nos hemos referido a la manera como se calcula el monto total que por financiamiento público se destina a los partidos políticos con la última reforma del 2007, analicemos ahora la forma en cómo se distribuye ese monto a los partidos en nuestro país.

El inciso a) de la base II del artículo 41 constitucional establece que del monto total a repartirse entre los partidos políticos, el 30% se distribuirá en forma igualitaria y el 70% con base en su fuerza electoral, es decir, al porcentaje de votos obtenido por cada partido en la elección de diputados inmediata anterior.

Sin embargo, consideramos que esta regla para la asignación de los recursos públicos entre los partidos políticos, tiende a favorecer al partido que más haya sido votado, garantizándole grandes sumas de dinero para la siguiente contienda electoral; colocando a los partidos menos votados en una situación desventajosa para una futura justa electoral, lo que provoca inequidad en las elecciones.

A efecto de suprimir la situación desventajosa e inequitativa de los partidos políticos menos votados y sin dejar de reconocer o premiar la fuerza electoral en la asignación del financiamiento, consideramos que debe existir una moderación en el monto que se asigna con base en la fuerza electoral así como el monto que se reparte de manera igualitaria; a este respecto el Doctor Manuel Barquín Álvarez indica:

El incremento del subsidio que se adjudica en forma igualitaria y sin relación con el número de votos o escaños obtenidos parece ser una forma eficaz de contribuir a equilibrar las posibilidades de acción de los partidos medianos y pequeños. Naturalmente, el argumento no puede ir tan lejos como para proponer que desaparezca el subsidio que se adjudica en función de la fuerza electoral de los partidos, sino que la aspiración es atemperar la desigualdad que éste último implica, sin pretender que desaparezca el trato desigual a los desiguales.⁸⁸

Para ilustrar la desproporción que existe entre el partido mayoritario y los demás partidos, en cuanto a su nivel de acceso al financiamiento público, hagamos un ejercicio prospectivo tomando como base las cifras que fueron asignadas, por el Consejo General del Instituto Federal Electoral para el 2008 (Acuerdo CG10/2008, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de

⁸⁸ Id.

febrero de 2008), a los partidos políticos por concepto de financiamiento para actividades ordinarias permanentes y específicas, de acuerdo con los porcentajes que señala actualmente la Constitución:

Partido	Votos	Porcentaje de votos	30% igualitario	70% fuerza electoral	Total de financiamiento para cada partido político	Porcentaje de financiamiento respecto del total
P A N	13,753,636	34.36%	\$95,196,533.14	\$610,499,373.35	\$705,695,906.49	27.79
P R I	8,977,488	22.43%	\$95,196,533.14	\$398,494,699.06	\$493,691,232.20	19.44
P R D	7,412,178	18.52%	\$95,196,533.14	\$329,013,353.11	\$424,209,886.25	16.71
P T	2,388,368	5.97%	\$95,196,533.14	\$106,015,413.78	\$201,211,946.92	7.92
P V E M	2,642,191	6.60%	\$95,196,533.14	\$117,282,128.83	\$212,478,661.97	8.36
Convergencia	2,141,296	5.35%	\$95,196,533.14	\$95,048,302.01	\$190,244,835.15	7.49
Nueva Alianza	1,872,283	4.68%	\$95,196,533.14	\$83,107,303.28	\$178,303,836.42	7.02
P A S	845,751	2.11%	\$95,196,533.14	\$37,541,378.55	\$132,737,911.69	5.22
Totales	40,033,191	100.00%	\$761,572,265.13	\$1,777,001,951.98	\$2,538,574,217.11	100%

Partido	Votos	Porcentaje de votos	50% igualitario	50% fuerza electoral	Total de financiamiento para cada partido político	Porcentaje de financiamiento respecto del total
P A N	13,753,636	34.36%	\$158,660,888.56	\$436,127,050.49	\$594,787,939.05	23.42
P R I	8,977,488	22.43%	\$158,660,888.56	\$284,701,098.44	\$443,361,987.00	17.46
P R D	7,412,178	18.52%	\$158,660,888.56	\$235,071,972.50	\$393,732,861.06	15.50
P T	2,388,368	5.97%	\$158,660,888.56	\$75,776,440.38	\$234,437,328.94	9.23
P V E M	2,642,191	6.60%	\$158,660,888.56	\$83,772,949.16	\$242,433,837.72	9.54
Convergencia	2,141,296	5.35%	\$158,660,888.56	\$67,906,860.30	\$226,567,748.86	8.92
PANAL	1,872,283	4.68%	\$158,660,888.56	\$59,402,636.68	\$218,063,525.24	8.58
P A S	845,751	2.11%	\$158,660,888.56	\$26,781,957.99	\$185,442,846.55	7.30
Totales	40,033,191	100.00%	\$1,269,287,108.55	\$1,269,287,108.55	\$2,538,574,217.11	100.00%

Fuente: Elaboración propia con base en el Acuerdo CG10/2008, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de febrero de 2008

En el primer cuadro podemos apreciar que aplicando los porcentajes establecidos en el artículo 41 constitucional fracción II inciso a), para la

distribución del financiamiento, es decir, 30% de forma igualitaria y el 70% atendiendo a la fuerza electoral, se obtienen los montos consignados en ese mismo cuadro para cada uno de los partidos políticos, y de su comparación, entre el partido con mayor votación (Partido Acción Nacional) y el partido con menor votación (Partido Alternativa Social-Demócrata), se observa una diferencia significativa a razón de 22.57 puntos porcentuales respecto del total del presupuesto para el financiamiento público, y que en dinero representa una cifra equivalente a \$572,957,994.80.

Ahora bien, si aplicamos hipotéticamente porcentajes diferentes a razón de 50% distribuido de manera igualitaria y el restante 50% en razón a su fuerza electoral, como se propone en el segundo cuadro, la diferencia entre los partidos con mayor y menor votación disminuye de 22.57 a 16.12 puntos porcentual y que traducido en dinero representa una diferencia de \$409,345,092.50; de tal suerte que, el partido con menor votación se coloca en una mejor posición; consecuentemente le permitirá una mayor competitividad electoral frente al resto de los partidos contendientes.

Realizando el mismo ejercicio prospectivo respecto del financiamiento público que se otorgó a los partidos políticos en el 2009, así como para el año 2010, podemos percatarnos que, la tendencia prevalece en el sentido de que los partidos con mayor votación reciben las bolsas de dinero más cuantiosas, en tanto que los partidos minoritarios siguen siendo afectados en cuanto a las sumas de dinero que se les otorga, por lo que insistimos en que debe aumentarse el porcentaje de financiamiento público que se distribuye entre los partidos políticos de forma igualitaria, para equilibrar los recursos que se otorgan a los partidos políticos, tal como se demuestra en los cuadros siguientes:

financiamiento público 2009 para actividades ordinarias permanentes, gastos de campaña y actividades específicas						
Partido	Votos	Porcentaje de votos	30% igualitario	70% fuerza electoral	Total de financiamiento para cada partido político	Porcentaje de financiamiento respecto del total
P A N	13,753,636	34.36%	\$102,436,109.54	\$656,927,020.22	\$759,363,129.76	27.79
P R I	8,977,489	22.43%	\$102,436,109.54	\$428,799,788.14	\$531,235,897.67	19.44
P R D	7,412,178	18.52%	\$102,436,109.54	\$354,034,448.28	\$456,470,557.82	16.71
P T	2,388,368	5.97%	\$102,436,109.54	\$114,007,766.67	\$216,513,876.21	7.92
P V E M	2,642,190	6.60%	\$102,436,109.54	\$126,201,286.95	\$228,637,396.49	8.36
Convergencia	2,141,296	5.35%	\$102,436,109.54	\$102,276,618.39	\$204,712,727.93	7.49
Nueva Alianza	1,872,283	4.68%	\$102,436,109.54	\$89,427,520.15	\$191,863,629.29	7.02
PSD	845,751	2.11%	\$102,436,109.54	\$40,396,262.60	\$142,832,372.14	5.22
Totales	40,033,191	100.00%	\$819,488,109.54	\$1,912,140,711.39	\$2,731,629,587.70	100%

Fuente: Elaboración propia con base en el Acuerdo CG28/2009 de fecha 29 de enero de 2009

Proyección hipotética del financiamiento público 2009 aplicando el 50% de manera igualitaria y el 50% con base en su fuerza electoral						
Partido	Votos	Porcentaje de votos	50% igualitario	50% fuerza electoral	Total de financiamiento para cada partido político	Porcentaje de financiamiento respecto del total
P A N	13,753,636	34.36%	\$170,726,849.23	\$469,293,963.00	\$640,020,812.23	23.42
P R I	8,977,489	22.43%	\$170,726,849.23	\$306,352,258.00	\$477,079,107.23	17.46
P R D	7,412,178	18.52%	\$170,726,849.23	\$252,948,899.82	\$423,675,749.05	15.50
P T	2,388,368	5.97%	\$170,726,849.23	\$81,539,143.19	\$252,265,992.42	9.23
P V E M	2,642,190	6.60%	\$170,726,849.23	\$90,143,776.39	\$260,870,625.62	9.54
Convergencia	2,141,296	5.35%	\$170,726,849.23	\$73,071,091.47	\$243,797,940.70	8.92
Nueva Alianza	1,872,283	4.68%	\$170,726,849.23	\$63,920,132.35	\$234,646,981.58	8.58
PSD	845,751	2.11%	\$170,726,849.23	\$28,818,692.15	\$199,545,541.38	7.30
Totales	40,033,191	100.00%	\$1,365,814,793.85	\$1,365,814,793.85	\$2,731,629,587.70	100.00%

Ahora veamos la asignación del financiamiento público realizada por el consejo general del Instituto Federal Electoral para el año 2010.

financiamiento público 2010 para actividades ordinarias permanentes y actividades específicas						
Partido	Votos	Porcentaje de votos	30% igualitario	70% fuerza electoral	Total de financiamiento para cada partido político	Porcentaje de financiamiento respecto del total
P A N	9,679,434	29.98%	\$124,716,733.73	\$610,499,373.35	735,555,936.77	25.27
P R I	12,765,944	39.54%	\$124,716,733.73	\$398,494,699.06	930,336,055.99	31.96
P R D	4,217,981	13.06%	\$124,716,733.73	\$329,013,353.11	390,900,495.35	13.43
P T	1,264,234	3.91%	\$124,716,733.73	\$106,015,413.78	204,498,639.26	7.02
P V E M	2,318,143	7.18%	\$124,716,733.73	\$117,282,128.83	271,007,583.24	9.31
Convergencia	851,604	2.63%	\$124,716,733.73	\$95,048,302.01	178,458,833.59	6.13
Nueva Alianza	1,181,849	3.66%	\$124,716,733.73	\$83,107,303.28	199,299,576.21	6.84
Totales	32,279,189	100.00%	\$873,017,136.11	\$2,037,039,989.30	\$2,910,057,120.44	100%

Fuente: Elaboración propia con base en el Acuerdo CG20/2010 de fecha 29 de enero de 2010

Proyección hipotética del financiamiento público 2010 aplicando el 50% de manera igualitaria y el 50% con base en su fuerza electoral						
Partido	Votos	Porcentaje de votos	50% igualitario	50% fuerza electoral	Total de financiamiento para cada partido político	Porcentaje de financiamiento respecto del total
P A N	9,679,434	29.98%	\$207,861,222.88	\$436,217,562.35	644,078,785.23	22.13
P R I	12,765,944	39.54%	\$207,861,222.88	\$575,318,292.71	783,179,515.59	26.91
P R D	4,217,981	13.06%	\$207,861,222.88	\$190,026,729.96	397,887,952.84	13.67
P T	1,264,234	3.91%	\$207,861,222.88	\$56,891,616.70	264,752,839.58	9.09
P V E M	2,318,143	7.18%	\$207,861,222.88	\$104,471,050.62	312,332,273.50	10.73
Convergencia	851,604	2.63%	\$207,861,222.88	\$38,267,251.13	246,128,474.01	8.45
Nueva Alianza	1,181,849	3.66%	\$207,861,222.88	\$53,254,045.29	261,115,268.17	8.97
Totales	32,279,189	100.00%	\$1,455,028,560.22	\$1,455,028,560.22	\$2,910,057,120.44	100.00%

El efecto antes referido se producirá simultáneamente con todos los partidos tanto pequeños como medianos, sin que los partidos mayoritarios sean afectados totalmente, pues el “objetivo principal” ya lo han obtenido (consistente en las curules o escaños que ocupan en el Congreso), de tal suerte que resulta equitativo que la financiación del erario hacia los partidos, independientemente de sus logros, sea en los términos propuestos, 50% igualitario y 50% con base en su fuerza electoral.

3.5 LA BARRERA LEGAL PARA OBTENER EL FINANCIAMIENTO PÚBLICO.

Hablar de barrera legal o umbral mínimo es referirse al porcentaje de votos que debe obtener un partido político, respecto del total de la votación en una elección, para que conserve sus derechos y prerrogativas, entre ellas, el financiamiento público. Esta barrera legal, en las legislaciones de muchos países incluyendo México, va de la mano con el porcentaje mínimo de votos exigido a un partido político para que conserve su registro como tal. A este respecto el artículo 32 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, precisa que:

- 1. Al partido político que no obtenga por lo menos el 2% de la votación en alguna de las elecciones federales ordinarias para diputados, senadores o Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, le será cancelado su registro y perderá todos los derechos y prerrogativas que establece este Código.*

En la historia reciente de nuestro país, ésta barrera legal ha tenido variaciones; en el año de 1963, con las reformas constitucionales que introdujeron la figura de “*diputados de partido*”, se estableció como mínimo el 2.5% de la votación de la elección correspondiente con el fin de permitir que los partidos minoritarios tuvieran alguna representación en la Cámara. El sistema de diputados de partido consistía en que aquellos partidos políticos que alcanzaran el 2.5% tendrían derecho a designar a cinco diputados de partido y por cada 0.5% más de votos que obtuvieran agregarían un diputado de partido más, hasta llegar al límite de veinte.

Posteriormente ante las dificultades que la mayoría de los partidos políticos minoritarios tenían para llegar al porcentaje antes mencionado, en el año de 1972 se redujo este requisito y se decidió que con el 1.5% de la votación se conservaba su registro.

Esta medida de reducir el porcentaje de la barrera legal al 1.5% tenía el propósito fundamental de que otras corrientes de opinión diversas a las del partido hegemónico (PRI), se vieran representadas en la Cámara de Diputados; basta recordar que la composición de la Cámara en aquel entonces era mayoritariamente priista.

Finalmente con las reformas constitucionales y legales del año de 1996, la barrera legal se fijó en 2%, sin embargo en la actualidad y frente a un escenario político completamente diferente, este umbral mínimo del 2%, corre el peligro de propiciar la proliferación excesiva de partidos políticos minoritarios por lo que cabe la posibilidad de cambiar el paradigma a este respecto y en consecuencia subir este porcentaje en al menos dos o tres puntos porcentuales, con la finalidad de exigir a los partidos políticos mayor competitividad.

En algunos países de América Latina, sus legislaciones establecen el umbral entre un 2% y un 5% del total de votos válidos emitidos entre los que se encuentran Bolivia con 3%; Panamá y Colombia con un 5%; Costa Rica, Guatemala y Nicaragua con un 4%.

3.6 LA INCONGRUENCIA CONSTITUCIONAL SOBRE EQUIDAD.

El análisis de la realidad electoral conjuntamente con la realidad política, económica y social del país, son la base para el proceso de modernización del Estado mexicano y como consecuencia de ello el pleno desarrollo de la sociedad mexicana del siglo XXI.

Una de las características del constitucionalismo democrático consiste en el reconocimiento de los partidos políticos; en la garantía de los procesos electorales libres e imparciales; en la descentralización del poder; en el fortalecimiento de la organización, facultades y funcionamiento de los cuerpos

representativos; en la adopción de formas de democracia semidirecta, etc. Pero cuando se trata de analizar los procesos electorales en donde participan los partidos políticos, se presenta el siguiente problema: que las condiciones en las cuales se lleva a cabo la competencia electoral es inequitativa en cuanto a los recursos financieros que se destinan a los partidos políticos pues mientras la inequidad subsista y no se atienda satisfactoriamente la reglamentación del financiamiento de los partidos, es difícil aspirar a que los procesos electorales se constituyan en fuente de legitimidad y en fórmula para que se consolide la pluralidad política en México.

Por lo anterior, consideramos que el contenido del artículo 41 constitucional en su base II, que establece: “La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades. . .”, es totalmente contradictorio a lo establecido en el inciso a) del mismo precepto legal que indica: “El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará ... El treinta por ciento de la cantidad que resulte de acuerdo a lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el setenta por ciento restante se distribuirá de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior”.

La contradicción estriba en que primeramente se indica que debe existir equidad en los elementos que se proporcionan y posteriormente señala porcentajes desiguales de distribución del financiamiento público (30% de manera igualitaria y 70% con base en los votos obtenidos en la elección de diputados inmediata anterior), olvidándose a todas luces que la equidad debe prevalecer; y más aún cuando se indica tomar en cuenta los resultados de la anterior elección; consecuentemente insistimos, en que el objetivo principal es alcanzar el poder, de tal suerte que bajo este esquema, lo único que se logra es mantener al fuerte sobre el débil, crear monopolios de poder, etc., siendo que deberían competir en

igualdad de condiciones y consecuentemente cada partido político que haya conservado su registro debe contar en cada nueva elección con financiamiento público en la misma proporción para estar en condiciones de igualdad, pues de lo contrario: *“Si un régimen jurídico de financiamiento beneficia a determinado partido o partidos, aquél deberá ser reformado para que dicho sistema político colabore en la configuración de un Estado de justicia social.”*⁸⁹

Por otra parte cabe recordar que Aristóteles decía que ante la incapacidad para prever todas las conductas posibles, la naturaleza de la equidad consiste en corregir la ley, en la medida en que ésta resulta insuficiente en virtud de su carácter general. Pero más tarde dio a la equidad una dimensión ética diciendo que: *“el hombre equitativo es aquel que no se atiene con excesivo rigor a sus derechos, e incluso debe tomar menos de lo que le corresponde, aun teniendo de su lado la ley”*.⁹⁰

De manera que la asignación de recursos públicos de la nación a los partidos políticos y a sus candidatos, tiene como finalidad que prevalezcan condiciones igualitarias en la competencia política; y no obstante ello existen grandes diferencias en los montos asignados, derivadas del financiamiento que se otorga por los votos obtenidos en la elección anterior, por ello se propone que la búsqueda de un método de distribución del financiamiento público entre los partidos políticos que se aplique sobre bases equitativas y se traduzca en condiciones más competitivas en la contienda electoral; y consecuentemente el sistema de partidos en nuestro país sea competitivo, que dé como resultado contiendas electorales competitivas de donde surjan, por un lado, gobiernos legitimados por un mayor número de ciudadanos y por el otro congresos plurales no solo cualitativamente (número de partidos con representación en las cámaras) sino cuantitativamente (número de curules obtenidas por cada partido) en donde ningún partido tenga la mayoría y por lo tanto las leyes y reformas sean discutidas

⁸⁹ DE ANDREA SÁNCHEZ, Francisco, op. cit. (en nota 85), p. 229

⁹⁰Cfr. ARISTÓTELES, op. cit. (en nota 21) p.96-97

y consensadas entre los diferentes partidos políticos representados en el parlamento.

Existe una gran necesidad de reformar el inciso a) de la base II del artículo 41 constitucional en consecuencia su ley reglamentaria, tendiente a garantizar una mayor equidad en el financiamiento de los partidos políticos, que asegure la igualdad de oportunidades entre los distintos partidos políticos ya que actualmente de la cantidad total que se dispone para financiar a los institutos políticos solo un 30% se distribuye entre los partidos políticos en forma igualitaria y el 70% restante se distribuye entre los mismos de acuerdo con el porcentaje de votos que haya obtenido en la elección de diputados inmediata anterior; la suma de estos dos porcentajes por partido, traducido en pesos y centavos, refleja una abismal diferencia entre los partidos llamados “pequeños” en relación con los partidos grandes, tal como quedo demostrado con los ejercicios prospectivos realizados en el punto 3.4.

Por lo anterior se propone un reajuste en los criterios de distribución del financiamiento fundándose precisamente en ese principio de equidad que consagra la base II del artículo 41 constitucional, principio que tiende a la igualdad pero sin sacrificio del mérito de las partes, al respecto José Woldenberg señala:

La equidad no debe ser entendida como la mera y llana igualdad...Este principio debe situarse entre ambos criterios, la igualdad absoluta y la plena proporcionalidad, para propiciar una situación mediadora de las deformaciones que en materia electoral aquellos conceptos producen y han producido... La equidad es el principio orientador que permite que la aplicación de la ley esté revestida de una permanente búsqueda de la justicia como trato igual a los iguales y desigual a los desiguales, pero con la posibilidad de que esos desiguales devengan iguales.⁹¹

Es decir, tanto el criterio de plena igualdad como el de proporcionalidad de la fuerza electoral deben ser puestos en la balanza para encontrar su punto de

⁹¹ WOLDENBERG José, et al, *Una Reforma Electoral para la Democracia: Argumentos para el Consenso*, México, Instituto de Estudios para la Transición Democrática, A.C., 1995, pp. 67-68

equilibrio, ese punto sería, que del total del financiamiento público que se destina a los partidos políticos el cincuenta por ciento sea otorgado de manera paritaria a éstos, para asegurar condiciones de igualdad de oportunidades en la contienda electoral y el cincuenta por ciento restante de manera proporcional a su fuerza electoral en reconocimiento de sus triunfos en las contiendas comiciales. A pesar del porcentaje propuesto los partidos no se encontrarían en condiciones verdaderamente igualitarias, sin embargo si garantizaría una transparencia y equidad en el financiamiento de la política.

Acabar con el problema de la financiación política, el cual cada día adquiere una importancia cada vez mayor por sus consecuencias (enturbiar la transparencia de las elecciones y deteriorar la legitimidad del sistema democrático y la ética de la administración pública), resulta un tanto difícil, sin embargo se debe pugnar por un esquema normativo más eficaz y equitativo sobre el financiamiento en México, tal como afirma Francisco José de Andrea Sánchez:

Un régimen jurídico del financiamiento de los partidos políticos ideal, debe reunir los siguientes requisitos: 1. Permitir el libre juego democrático entre los diversos partidos y candidatos sin consideración a su ideología, fuerza económica y/o electoral; 2. Evitar la formación de monopolios de poder político.⁹²

⁹² DE ANDREA SÁNCHEZ, Francisco, op. cit. (en nota 85), p. 229

CAPÍTULO CUARTO

LOS MECANISMOS PARA INCREMENTAR LA COMPETITIVIDAD EN LA CONTIENDA ELECTORAL

SUMARIO: 4.1 Introducción, 4.2 La equidad del financiamiento público como factor determinante para desterrar la partidocracia en México, 4.3 Incremento de la barrera legal para la obtención del financiamiento público, 4.4 Adecuación de las bases constitucionales del artículo 41 fracción II, relativas al financiamiento público.

INTRODUCCIÓN.

Hoy día es innegable que los partidos políticos son un factor muy importante para el desarrollo de la democracia en cualquier país del mundo, por su papel político electoral de intermediación y canalización de las demandas ciudadanas; tan es así que son el centro de debate del funcionamiento y perfeccionamiento de la democracia.

De manera concomitante el financiamiento de los partidos políticos es un tema que inquieta no solo a políticos, estudiosos de la materia o autoridades electorales, sino a la ciudadanía misma, debido a que si bien es cierto que en aras de buscar una consolidación y estabilidad de la democracia, en muchos países del mundo se otorga recursos a estas entidades que son parte de los ingresos que se recaudan del pueblo; también es cierto, que en los últimos años, los procesos electorales cada vez se convierten en verdaderas guerras con el único objetivo de alcanzar el poder, utilizando toda serie de artimañas y excesos

económicos en las campañas electorales que se transmiten en medios electrónicos, escritos y alternos, que sin duda alguna rebasan los límites establecidos por la ley electoral, además de que probablemente se ven en la necesidad de recaudar grandes sumas de dinero de manera ilegal. Es decir, existe una gran distancia entre las características formales y reales del sistema de financiamiento de partidos políticos para las campañas electorales.

En este sentido surge la llamada partidocracia como una anomalía que consiste en el acaparamiento del poder por parte de los partidos políticos dentro de la democracia. De tal suerte que las leyes generadas por el partido en turno que tenga mayoría en el Congreso o Parlamento sin duda favorecerán a dicho partido y consecuentemente el principio de equidad que debe prevalecer, irá desvaneciéndose día con día.

Por lo anterior y partiendo de la premisa, que el financiamiento de la política no debe ser una actividad corrupta o un medio para lavar dinero ilícito, en primer término, es preciso buscar mecanismos que generen la aplicación de equidad total en cuanto a la asignación de dichos recursos así como la transparencia en la administración de los mismos por parte de los partidos políticos, para que nuestro sistema de financiamiento no sea vulnerado con prácticas de financiamiento ilegal, tráfico de influencias y probablemente el narcotráfico; en segundo término, regular y controlar eficazmente el financiamiento de la política con el objetivo de restaurar la confianza en las instituciones políticas mediante un sistema con marcos legales efectivos, un fortalecimiento organizacional y técnico de las instituciones de control y eficacia del régimen actual de sanciones que responda y se ajuste a las particularidades propias de cada país, acompañado por la actitud vigilante y participativa de la ciudadanía; asimismo obtener una mayor equidad y competitividad en la contienda político electoral y contribuir a la transparencia de las finanzas públicas.

Consecuentemente el objetivo que persigue este capítulo es determinar que la equidad en el financiamiento público es un factor determinante para desterrar la partidocracia, y a su vez, proponer un método de distribución del financiamiento público entre los partidos políticos que se aplique sobre bases equitativas y se traduzca en condiciones más competitivas en la contienda electoral así como la propuesta de aumentar el umbral o barrera legal que se les exige a los partidos políticos para el otorgamiento del financiamiento público; y por último indicar los puntos de adecuación de las bases constitucionales respecto del tema que nos ocupa.

4.2 LA EQUIDAD DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO COMO FACTOR DETERMINANTE PARA DESTERRAR LA PARTIDOCRACIA EN MÉXICO.

Actualmente nuestro país, así como muchos otros, se encuentra en esa etapa de “*Estado de partidos*” que pronosticó Kelsen, cuando escribió que la constitucionalización de los partidos políticos en la democracia moderna nos llevaría a éste, como un mecanismo ágil entre la gestión de los intermediarios y la respuesta del Estado⁹³, de manera que después de la segunda guerra mundial, la mayoría de los Estados constitucionalizaron a los partidos políticos, adquiriendo protagonismo en el sistema de financiamiento tanto público como privado o bien el mixto, ya que independientemente del sistema, son demasiadas variables las que influyen en su debida regulación entre ellas las de ser una institución relativamente de nueva creación que apenas está dando sus primeros efectos y es precisamente la carencia de información así como la falta de estudios lo que conlleva a poner el dedo sobre el renglón.

Sin embargo, debido a la evolución, desarrollo y fortalecimiento de los partidos políticos en el Estado, dicho Estado de partidos cada día se degenera,

⁹³ Cfr. KELSEN, op. cit. (en nota 46), pp. 350-351

pues las sociedades totalitarias utilizan a los partidos como medio para movilizar apoyo; y las sociedades en transición, como agencias para crear y estructurar nuevas normas de conducta. En cambio las democráticas, los utilizan como canal para articular e integrar demandas.

Asimismo, los partidos políticos en la lucha por el poder, hacen uso de mil artimañas que degeneran el proceso político en las modernas democracias y consecuentemente crean un poder oligárquico ya sea de uno o más partidos políticos.

Este fenómeno ha sido denominado por algunos autores como Lorenzo Caboara como Partitocracia o Partidocracia por considerar que actualmente los partidos políticos se han colocado en un lugar preeminente con relación a la toma de decisiones, al grado de ser el centro verdadero de poder desplazando así a las estructuras estatales. Y la define como la democracia degenerada en el poder oligárquico de uno o más partidos políticos; consecuentemente un Estado partitocrático es aquél donde el poder resulta monopolizado, más o menos legítimamente, por un partido o por una pluralidad de partidos coaligados.⁹⁴

Asimismo la partidocracia puede considerarse como una desviación del papel que corresponde a los partidos políticos en la democracia representativa y en ella se identifican cuatro características principales como los rasgos definitivos del fenómeno:

1. Monopolio de nominaciones: Si los partidos tienen la exclusividad ya sea de hecho o de manera legalizada respecto de las nominaciones para cargos de elección popular. La postulación de candidatos a cargos de elección popular es considerada como negocio exclusivo de los partidos políticos, una especie de

⁹⁴ Cfr. CABOARA, Lorenzo, *Los Partidos Políticos en el Estado Moderno*, Buenos Aires, Latinoamericanos, 1967, pp.22

“estanco político” que el Estado le confiere a los partidos y de esa manera no sólo los dota de un enorme poder (la posibilidad de excluir a ciudadanos del derecho a ser electos), sino que le permite a los partidos garantizar sus intereses postulando a los cargos públicos a personas que no se convertirán en una amenaza para los mismos una vez que adquieran el poder a través del voto popular.

Por lo anterior en varios países el sistema de emisión del voto es: de voto por partido y no por candidato; el elector únicamente tiene la opción de marcar la bandera del partido y no puede expresar preferencias por determinados candidatos dentro de los propuestos por el partido; de esta manera se proyecta la imagen de que el elector está optando por partidos y no por personas y se refuerza el monopolio de nominaciones por parte de los partidos.

2. Control sobre representantes electos: El nivel de disciplina partidaria al que son sometidos los representantes electos se convierte en otro indicador del nivel de partidocracia en un régimen político. La mayoría de las Constituciones de América Latina tienden a garantizar la independencia de los legisladores, haciendo honor a la teoría clásica del mandato libre; sin embargo, la práctica de la actividad legislativa, especialmente por la diversidad y complejidad de temas que llegan al conocimiento de cada diputado y sobre los cuales tiene que emitir voto, hacen que el agrupamiento de parlamentarios en grupos o fracciones legislativas sea un imperativo de la eficiencia; la constitución de las fracciones sigue, casi invariablemente, el agrupamiento partidario y es reforzada por el hecho que los parlamentarios hablan a “nombre del partido”.

Estos dos factores empujan a un creciente control del partido sobre las temáticas legislativas o municipales. Los diputados de una fracción deben “seguir la línea” del partido ya no sólo en las cuestiones planteadas en el programa legislativo que presentaron durante la campaña electoral, sino en prácticamente todas las decisiones que se deban tomar en el órgano Legislativo; de tal manera que la norma es acatar la disciplina partidaria y sólo por excepción y por decisión

expresa los diputados de una fracción quedan en “libertad” de votar según su conciencia.

3. Patrimonialismo partidarista: Una de las características más sobresalientes y criticadas de los partidos políticos son sus prácticas patrimonialistas, entendidas éstas como los diversos mecanismos mediante los cuales los partidos políticos hacen uso de su posición institucional para apropiarse y/o repartirse recursos o partes del gobierno. El patrimonialismo implica una percepción de la política en la que la distinción entre partido y Estado, entre actividad partidaria y actividad gubernamental queda desdibujada y el gobierno es percibido y tratado como una extensión del partido, o como un botín que se obtiene mediante la contienda electoral.

4. Partidización de la sociedad civil: En la partidocracia el horizonte de la participación política está circunscrito a los partidos políticos; esto quiere decir que la relación entre partidos y organizaciones de la sociedad civil se desarrolla como una relación asimétrica en que el partido es el polo dominante y tiende a partidizar las organizaciones sociales, de tal manera que éstas o quedan “alineadas” a un partido político o son el campo de batalla en el que los partidos luchan por controlarlas, produciendo graves divisiones en su interior.

Por otro lado, para las organizaciones sociales la vinculación o adscripción a un partido político se convierte en requisito de eficacia y en algunos casos de sobrevivencia. En forma similar se produce esta tendencia de los partidos a “capturar a la sociedad civil” a nivel de los medios de comunicación social que se encuentran o controlados o profundamente orientados por las posiciones partidaristas. No se trata de la “uniformidad” de la información tan característica de los regímenes autoritarios, sino que, aceptando la existencia de un pluralismo de la información, los medios quedan vinculados o subordinados a los partidos políticos.

En la actualidad en México, los partidos y la sociedad en general está subordinada al poder de facto de los medios de comunicación. No obstante este fenómeno se presenta a nivel mundial. Verbigracia, tal y como sucede con el papel que desempeñan los medios de comunicación en relación con la política implantada por el departamento de Estado de los Estados Unidos de Norteamérica.

En los regímenes democráticos donde la sociedad civil ha sido partidizada, ésta tiende a perder su autonomía y se enfrenta a un dilema negativo: o se adscribe a un determinado partido político o se abstiene de participar en la política. De esta manera el abuso de la función política por parte de los partidos políticos, lo único que obtendrá será la tendencia a una despolitización extrema de organizaciones sociales. El resultado es que ambos trazos devalúan la calidad de la democracia.

Por otra parte, es posible llegar al grado del desplazamiento de los poderes institucionales del Estado por los partidos y consecuentemente puede producir los siguientes efectos:

1. La sustitución de los partidos en el papel del Estado; o bien:
2. La desintegración del Estado por los partidos

El primer supuesto porque hay pérdida de la independencia de los legisladores, de manera que se convierten en un mero instrumento de votación en el Congreso o Parlamento según sea el caso, y más que existir la emisión de la voluntad popular que representan se convierte en una voluntad partidista; produciendo una devaluación política al anteponer criterios partidistas, confusión de los poderes del Estado.

El segundo supuesto sería el extremo del pluripartidismo pero a manera de paralización del gobierno por falta de consenso en la toma de decisiones, vacío

del poder y consecuentemente la carencia de un proyecto definido y un proceso legislativo fragmentado y caótico.

Ahora bien, en contraposición a la partidocracia encontramos que uno de los rasgos definitorios del llamado “derecho de los partidos” es otorgar financiamiento público a los institutos políticos siendo esto, por una parte, una decisión estratégica para fortalecer a los mismos, que arrancó en Francia como una medida pionera y excepcional en el año de 1946, al establecer el reembolso de determinados gastos de campaña a los candidatos a la Asamblea Nacional. Posteriormente Argentina en 1955 y Puerto Rico en 1957 optaron por asignar recursos directamente a los partidos, siguiendo este modelo Alemania en 1959, Suecia en 1965, Finlandia en 1967, Dinamarca en 1969, Francia en 1988 y México en 1996.⁹⁵

Por otra parte el otorgamiento de recursos financieros públicos de manera directa o indirecta se considera un mecanismo que propicia ciertas condiciones de equidad en la contienda electoral, a fin de impedir que por el uso de recursos ilimitados de un sector, el partido o los partidos que representa sus intereses, aplaste a los otros partidos políticos representantes de intereses de sectores económicamente débiles, pero no por ello menos representativos dentro de la sociedad.

La implementación del financiamiento público de los partidos políticos de acuerdo a la doctrina jurídica y electoral contemporánea tiene una serie de ventajas, como las siguientes: en primer término, el de obtener una razonable igualdad de oportunidades entre los contendientes en una elección, es decir, como la única forma de paliar las ventajas de los partidos o candidatos apoyados por fuerzas económicas poderosas en relación a los partidos desprovistos de

⁹⁵Cfr. ULLOA, Félix, *Democracia y Financiamiento*, p. 24, consultado 06/04/10 en: www.maz.uasnet.mx/maryarena/enero02/webs/DemocraciayFinanciamiento-Felix.htm

dicho apoyo y por tanto ser un equilibrio controlado de las fuerzas políticas mediante el uso planeado de fondos estatales en el ámbito político electoral.

En segundo término, el financiamiento público de los partidos políticos ayuda a permear de prestigio y credibilidad al sistema electoral que lo utiliza y consecuentemente reducir el escepticismo ciudadano ante los resultados comiciales derivados de un proceso electoral que inevitablemente surge cuando una sociedad duda en forma generalizada de la independencia de los partidos victoriosos o candidatos elegidos con respecto a los grandes capitales nacionales e internacionales o con respecto a factores de poder presentes en toda sociedad.

En tercer lugar, el financiamiento en comento promueve la integración estructural de los sistemas políticos, porque al estar regulado el aspecto económico de los procesos electorales, los partidos se consolidan e integran voluntaria y fácilmente a la lucha electoral institucionalizada con mayor firmeza y convicción, suprimiendo conductas y actividades clandestinas.

Y en cuarto lugar podemos señalar que los sistemas de financiamiento público diseñados con una buena técnica legislativa, evitan la introducción nociva de recursos provenientes de la delincuencia organizada en los procesos políticos y electorales de un país; además de salvaguardar la soberanía nacional ante estos embates.

De tal suerte que hoy por hoy se busca una mayor equidad posible, mediante la publicidad de las erogaciones, como condición de transparencia en la contienda electoral. Pues el ejercicio de la política no ha sido siempre equitativo y solo basta recordar la historia, la cual está escrita con suficientes ejemplos de desigualdades y desequilibrios (desde la justificación de la esclavitud por Aristóteles hasta el voto censatario en los tiempos modernos).

Los partidos que representan los intereses de los grupos económicamente poderosos en la sociedad, son los que han logrado mayor éxito en sus campañas, abundantes recursos financieros, humanos y materiales que pueden poner a su servicio; lo cual ha generado un círculo vicioso de estos grupos por llegar al poder y una vez obtenido lo ejercen de tal suerte que sus intereses estén protegidos y para ello reproducen formas de organización administrativa, legal, económica, política, social, cultural, etc; asimismo impiden el acceso de otras fuerzas que propugnen el cambio y la representación de otros intereses.

El financiamiento estatal debe ser aplicado de tal forma que cree equidad en la contienda política; a través de la justicia democrática se deben reducir las inequidades de los actores electorales ante el sufragio universal, ya que hay partidos mejor dotados que otros en razón de tener una militancia más amplia y que aportan con regularidad o porque ocupan algunos puestos en el aparato del Estado que les permite disponer de los recursos políticos, materiales o inmateriales.

Al asignar recursos públicos a los partidos que están en la oposición o al prohibir a los partidos que están en el poder la utilización de los bienes públicos para fines partidistas, el financiamiento público puede contribuir a disminuir la inequidad y a una mayor justicia en la búsqueda del voto de los ciudadanos, por ello se debe poner en funcionamiento un mecanismo de financiamiento de los partidos políticos, que permita una mayor efectividad del principio de igualdad entre los actores políticos frente al sufragio universal.

Sin embargo, no todo el mundo está de acuerdo en utilizar como herramienta para promover la equidad, el financiamiento público a los partidos políticos o la regulación del financiamiento privado, tal es el caso norteamericano, pues el comisionado David Mason de la Comisión Federal Electoral (FEC), a este respecto ha indicado que:

No estoy de acuerdo con que las reglas para el financiamiento de las campañas deban utilizarse para fortalecer las posiciones de los partidos políticos pequeños y de aquellos candidatos con menor apoyo popular o para equilibrar la influencia política entre los diversos sectores e intereses dentro de la sociedad. Ya que tales objetivos lo que hacen es poner el dedo pulgar del gobierno en los parámetros electorales, que al final termina frustrando más que promoviendo, el genuino espíritu de autogobierno de los ciudadanos.⁹⁶

Este punto de vista propio de los norteamericanos que siempre quieren mantener al Estado lo más lejos posible de sus asuntos, ya que el financiamiento privado debe ser la fuente principal de los partidos políticos, limitándose el Estado a prestar apoyo subsidiario, de carácter indirecto o en especie, de tal suerte que los partidos en un régimen de financiamiento esencialmente privado estarían sometidos a un mayor control por parte del electorado.

Sin embargo la visión europea es totalmente contraria, al ser la equidad el principal argumento para el financiamiento de los partidos políticos y así instituir un principio de igualdad de oportunidades entre los mismos, esto es, la paridad en la competencia electoral tal como lo refiere Ruud Koole respecto al sistema inglés, Giorgio Lombarda en Italia, etc; así como Jean-Pierre Kingsley en Canadá entre otros. Y ante tal dilema cabe mencionar la sentencia del nueve de abril de mil novecientos noventa y dos del Tribunal Constitucional alemán, que reconoció la facultad constitucional del Estado de otorgar recursos a los partidos, pero estableciendo límites estrictos de una manera detallada, a fin de evitar que tales recursos anulen el esfuerzo por lograr el apoyo financiero de sus miembros y ciudadanos simpatizantes⁹⁷.

La sentencia antes referida llevó a Estados Unidos a implementar en su sistema de financiamiento el llamado “*tax credit system*”, consistente en la constitución de un fondo de dinero proveniente de los contribuyentes, destinado al

⁹⁶ Ibid. pp. 26-27

⁹⁷ Cfr. Ibid. pp. 27-34

financiamiento de las campañas presidenciales tanto para las elecciones primarias y generales como para solventar los gastos de las convenciones electorales de los partidos. Este modelo es coherente con el protagonismo que tienen los candidatos -por encima de los partidos- en el sistema electoral norteamericano.

Un sistema electoral debe estar basado, por lo que respecta al financiamiento, en tres principios básicos: equidad, participación y transparencia. El primero debe concebirse como una imposición de límites al gasto electoral, de modo que ningún candidato, partido o tercero pueda usar el dinero para derrotar injustamente a sus oponentes; el segundo, relacionado con el derecho del pueblo a conocer, mediante la obligación de revelar gastos y contribuciones, reforzando por medidas estrictas para imponer su cumplimiento, de manera que la confianza en la justicia intrínseca al sistema confiera legitimidad al sistema electoral y de partidos en su totalidad.

Por lo que respecta al tercero, actualmente en algunos países existen instituciones conformadas por la sociedad civil, movimientos de ciudadanos, de electores que se encargan de exigir la información, de analizar los gastos de los partidos durante las campañas electorales para así dar un veredicto que aunque aun no genera consecuencias jurídicas, tienen un peso moral incuestionable en el seno de la sociedad.

La equidad que enuncia el artículo 41 de la Constitución mexicana en su fracción II primer párrafo, respecto a que la ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades, es más relativa que absoluta, pues existen relaciones asimétricas entre cada una de las fuerzas políticas y la cuota que el Estado les asigna; pero a su vez no debemos olvidar que la constitucionalidad del financiamiento público como una de las prerrogativas de los partidos políticos es

una medida para mantener un equilibrio político electoral no sólo en los procesos electorales sino también en el sistema político, aunque como ya se refirió la equidad es relativa, consecuentemente es a todas luces necesario plasmar en dicho precepto constitucional una verdadera equidad para así frenar la partidocracia que cada vez se acrecenta en nuestro país.

De manera que al tener detectado el problema llamado partidocracia y por el otro lado la equidad como una solución al mismo. Debe ser aplicada esta última en los términos que en los siguientes puntos se tratarán, para así erradicar el problema que nos aqueja día con día.

4.3 INCREMENTO DE LA BARRERA LEGAL PARA LA OBTENCIÓN DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO.

Como quedo establecido con anterioridad (vid. supra 3.5), en nuestro sistema electoral se emplea el término de “*barrera legal*” o “*umbral mínimo*” en dos supuestos diferentes que se interrelacionan entre sí, por un lado, se utiliza el término barrera legal cuando para la asignación de escaños o curules a un partido político se le exige un porcentaje mínimo de votos respecto del total de la votación, tal como lo establece la fracción II del artículo 54 Constitucional que dice: “*Todo partido político que alcance por lo menos el dos por ciento del total de la votación emitida... tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados según el principio de representación proporcional.*”; por otro lado, esa barrera legal sirve para determinar si un partido político ha de conservar su registro o por el contrario se le cancela, perdiendo en consecuencia todos sus derechos y prerrogativas, entre los que se encuentra el financiamiento público, tal como lo establece el artículo 32 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Como se puede advertir, se le denomina barrera legal porque este umbral está determinado por la ley. En nuestro país esa barrera legal a sufrido

variaciones, y esto se explica en gran medida porque el sistema de partidos no ha permanecido estático; el sistema político mexicano ha transitado desde un sistema de partidos ultra dominante, donde un solo partido obtenía todos los triunfos electorales y con amplio margen hasta llegar a un sistema multipartidista en el cual la mayoría de partidos tiene opciones reales de llegar al poder.

En el año de 1963 ese umbral se fijó en 2.5% del total de la votación emitida, en 1972 se redujo la barrera legal y se decidió que fuera el 1.5% y finalmente con las reformas constitucionales y legales de 1996, se ha mantenido hasta nuestros días el umbral del 2%; sin embargo nuestro país requiere de un vigoroso y fortalecido sistema de partidos al mismo tiempo que democrático y plural, pero sin caer en el extremo de una pulverización o proliferación de los partidos, tal como sucedió en el pasado reciente, cayendo en la exageración de contar con once partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral.

Hemos llegado al momento en el que sea la sociedad quien determine el sistema de partidos y no ya los partidos los que traten de influir en la configuración de la pluralidad nacional, así pues para impedir que la pluralidad política en México tenga como resultado la excesiva fragmentación de la representación nacional, se debe pugnar por elevar ese porcentaje mínimo para que los partidos políticos conserven su registro y como consecuencia les sea otorgado el financiamiento público, en este mismo sentido se ha expresado Emilio Chuayfet al considerar que:

Es hora de revisar el marco legal que regula los requisitos para otorgar registro a los partidos políticos en México, a fin de evitar por un lado, una oferta electoral artificial, y por el otro, el dispendio de los partidos.

Concretamente debe revisarse el porcentaje requerido por la ley para otorgar a un partido político su registro definitivo.⁹⁸

⁹⁸ CHUAYFET CHEMOR, Emilio, *Algunas Reflexiones sobre el Financiamiento a los Partidos Políticos en México*, en Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, México, UNAM-IIJ, 2002, pp. 49-50

Los partidos políticos para desarrollar los fines que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos les señala, además de su declaración de principios, programas de acción y sus estatutos, necesitan de medios económicos para lograrlos, por eso el Estado les otorga prerrogativas entre las cuales se encuentra el financiamiento público y en la medida en que todos los partidos políticos que contiendan en una elección se encuentren en un grado de igualdad económica hará más competitiva una elección y permitirá la alternancia en el poder de entre todos los partidos políticos que coexisten en nuestro país, toda vez que sus postulados así como el dinero son la llave para acceder al poder, y por tanto, parte de la democracia.

Por lo que respecta al aumento del porcentaje de votación mínima que deben obtener los partidos políticos en la elección para poder ser partícipes en la asignación de financiamiento público y por ende conservar su registro, permitirá eliminar de la escena política a los partidos políticos no competitivos; así como la obtención de un cuantioso ahorro económico para el erario ya que probablemente aquellos partidos sin representación desaparezcan y por lo tanto se podrá disminuir la partida presupuestal de egresos para fines electorales.

Por lo anterior, es necesario que esa barrera legal o umbral mínimo que actualmente está establecido en un dos por ciento sobre la votación nacional, sea incrementada al doble, es decir, al cuatro por ciento de la votación, para que los partidos adquieran el verdadero compromiso con los ciudadanos. Con este incremento se puede suprimir a aquellos partidos minoritarios sin representación ciudadana suficiente o “partidos de teatro” y así fortalecer aquellos que verdaderamente luchan por acceder al poder. Colombia es un ejemplo de Estados en donde el porcentaje de votos exigidos del total de la votación es mayor al de nuestro país, el 5% de los votos válidos si se trata de la elección del poder ejecutivo es decir, para Presidente, Gobernador y Alcaldes.

Con esta propuesta de incrementar a cuatro por ciento la barrera legal para conservar el registro como partido político y por ende el derecho al financiamiento público, tomando en consideración los últimos resultados electorales federales de 2009, partidos como Convergencia, Nueva Alianza y el Partido del Trabajo, perderían su registro, subsistiendo únicamente en el escenario político los partidos: Acción Nacional, Revolucionario Institucional, de la Revolución Democrática y Verde Ecologista de México. Dicho incremento puede parecer una medida draconiana, pero esto no es así, ya que si observamos la actual conformación de la Cámara de Diputados, los partidos Convergencia, Nueva Alianza y el Partido del Trabajo no tienen una representatividad significativa frente al total de diputados que integran la Cámara. Y para representar mejor ésta idea, basta con observar el siguiente cuadro:

Partido Político	Votos obtenidos en la elección de diputados de 2009	Porcentaje de los votos obtenidos en la elección de diputados de 2009	Número de diputados obtenidos en la elección de 2009			Porcentaje respecto del total de la cámara
			mayoría relativa	representación proporcional	Total por ambos principios	
P A N	9,679,434	29.98%	70	73	143	28.6%
P R I	12,765,944	39.54%	184	53	237	47.4 %
P R D	4,217,981	13.06%	37	32	69	13.8 %
P T	1,264,234	3.91%	3	10	13	2.6 %
P V E M	2,318,143	7.18%	5	16	21	4.2%
Convergencia	851,604	2.63%	1	7	8	1.6%
Nueva Alianza	1,181,849	3.66%	0	9	9	1.8%
			300	200	500	100%

De manera que si los partidos políticos se han vuelto insustituibles para la expresión y el procesamiento de intereses decisivos de nuestras sociedades. Y aunque encontremos muchos vicios en materia de financiamiento público más allá de los comentarios acerca de los vicios vernáculos de éste o del otro país y de las prácticas de éste o aquel actor político nacional, la realidad, que arrojan los estudios comparados, es que los sistemas partidistas contemporáneos, lo mismo en Europa, Norteamérica, América Latina o Asia, se parecen mucho entre sí y presentan bastantes problemas comunes. Por eso es que debemos dejar a un lado los prejuicios, pues la persistencia y recurrencia de patologías políticas

ligadas a las reglas de financiamiento tienen explicaciones "estructurales" más allá de la corrupción política de los países.

En efecto, los problemas de financiamiento de los partidos políticos tienen cuando menos dos fuentes de tensión:

- 1) Un encarecimiento sistemático de los costos para mantener a la organización y desplegar una campaña.
- 2) Un rendimiento decreciente de las viejas formas de aprovisionamiento y de cohesión de los partidos; por regla general, las cotizaciones y aportaciones de militantes crecen más lentamente que las necesidades de la organización.

Los problemas de financiamiento se deben a una transformación global: el cambio 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 flexibles y, por lo tanto, más abarcadores y más profesionalizados. La imperiosa necesidad de llegar y difundir sus mensajes a toda la sociedad y de ingresar a los medios de comunicación de masas se ha vuelto un incentivo muy poderoso y un factor que empuja a la recolección y al gasto del dinero en la política. La complejidad y profundidad del tema sólo se capta si se le mira a la luz de ese marco real, propio de las sociedades contemporáneas.

4.4 ADECUACIÓN DE LAS BASES CONSTITUCIONALES DEL ARTÍCULO 41 FRACCIÓN II, RELATIVOS AL FINANCIAMIENTO PÚBLICO.

Las constituciones ideales o perfectas no existen y decir que son intocables en cuanto a su contenido resultaría una aberración jurídica, pues tomando en consideración que una Constitución "es la ley principal del cuerpo social, que

modela el ser, el como ser y el deber ser del ente político denominado Estado, conteniendo la organización del poder público y dándole vida a la nación, expresándose en ella misma la filosofía que lo rige y orienta,”⁹⁹ es obvio que refleja en sus normas el modo de ser de una comunidad.

De manera que las constituciones políticas contienen un proyecto nacional del pueblo, como es el caso de la mexicana, primeramente porque en ella se expresan las decisiones fundamentales de la nación y se precisa la voluntad de ésta de conservar su identidad como comunidad, como cultura y como historia, además de conjugar los principios políticos de la independencia, la reforma y la revolución, que recogen lo mejor de nuestra historia y los anhelos de las mayorías y en segundo término por establecer las bases que sustentan la estructura de un gobierno nacional viable y porque propone las formas de relación entre gobierno y sociedad, propias de la democracia. Es decir, es el ideal y realismo de nuestro pueblo y el súmmun del pensamiento mexicano, político y filosófico.

La reformabilidad de la constitución independientemente del proceso que se utilice para tal efecto (rígido o flexible), está prevista por todas y cada una de las Constituciones Políticas existentes, ya que la norma jurídica regula situaciones del mundo ontológico en la objetividad social; por ello en el Estado existen dos órdenes fundamentales que son el fáctico y el jurídico, entre los cuales debe haber una adecuación de tal suerte que el precepto no solo sea el elemento formal de ordenación del hecho sino que además, dada su tendencia valorativa enfocada primordialmente hacia la consecución de la igualdad y la justicia, debe asimismo consistir en un índice de modificación social con miras a un mejoramiento o a una superación de las relaciones humanas dentro del Estado. Siendo este último aspecto la virtud de la norma jurídica ya que de lo contrario sería únicamente un reflejo de la realidad, en la que predominan las

⁹⁹ CARBAJAL, Juan Alberto, *Tratado de Derecho Constitucional*, México, Porrúa, 2002, p. 57

desigualdades y las injusticias, que, de esa guisa, serían sancionadas por el derecho.¹⁰⁰

En virtud de que la realidad social por naturaleza es cambiante, las normas constitucionales no deben ser estáticas o inmodificables y como lo señala Burgoa Orihuela para que una reforma constitucional se justifique plenamente debe propender hacia la obtención de cualquiera de los siguientes objetivos:

*Sentar las bases o principios de un mejoramiento o perfeccionamiento social o brindar las reglas según las cuales pueda solucionarse satisfactoria y eficazmente un problema que afecte al pueblo o subsanarse una necesidad pública. Por el contrario, si la alteración al orden jurídico no obedece a dichas causas finales, que implican su auténtica motivación real, será patentemente injustificada y sólo explicable como mera fórmula para encubrir o sancionar, con toda la fuerza del derecho, propósitos mezquinos y conveniencias de hombres o de grupos interesados.*¹⁰¹

Lo anterior, sirve de argumento sólido para mejorar y perfeccionar social y políticamente e incluso para solucionar de manera satisfactoria el problema que aqueja a nuestro país sobre el porcentaje de financiamiento público que se entrega de manera igualitaria a los partidos políticos.

Ahora bien, recordemos que los primeros intentos de regulación jurídica del financiamiento de los partidos políticos se remontan al siglo XIX en Inglaterra con leyes que buscaban regular y controlar actividades o prácticas corruptas en el escenario político electoral; más tarde en Estados Unidos a principios del siglo XX, en 1907, se legisló para frenar la influencia de los grandes conglomerados económicos en la política; ambos casos marcaron los primeros precedentes legislativos sobre la materia, pero resultaron ineficaces en su instrumentación ante la realidad política de esos momentos ya que aún prevalece deficiencia al respecto, como en la mayoría de los países; más no por ello fueron abrogados, de

¹⁰⁰ Cfr. BURGOA ORIHUELA, Ignacio, op. cit. (en nota 49), p. 377

¹⁰¹ Ibid, p. 378

manera que subsisten a nuestros días aunque con deficiencias en su observancia y bajo un proceso de perfeccionamiento.

Por otra parte, a pesar de las reformas político electorales que se han planteado en materia de partidos políticos desde su constitucionalización en México y consecuentemente sobre el financiamiento público de éstos, la primera de ellas en 1986, pasando por las reformas de 1989 y 1996, así como la más reciente de 2007 (vid. supra 3.4), las cuales trajeron cambios significativos a la Constitución Política y su ley reglamentaria, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, pero con el devenir histórico siguen surgiendo hipótesis no previstas por la norma primaria producidas por modificaciones de la realidad o por situaciones anormales que demandan una respuesta jurídica; de manera que existe la necesidad de cambio.

Sin dejar de reconocer los avances legislativos producidos por la última reforma electoral de 2007, falta mucho camino por recorrer en varios aspectos para poder hablar de una verdadera legislación democrática, particularmente en lo que concierne a la distribución equitativa del financiamiento público de los partidos políticos, que propicie una contienda electoral igualitaria y competitiva; ya que aún subsiste la inequidad respecto de la distribución del financiamiento público.

Como se mencionó anteriormente, las circunstancias que viven día a día la mayoría de países y sobre todo el nuestro, como son: la corrupción en el ámbito político y electoral ocasionada, entre otros factores, por la desigualdad financiera, que está afectando la estabilidad, la integridad y la legitimidad del sistema constitucional y político; el acceso desigual a los fondos para las campañas políticas, y la dependencia perniciosa de fuentes de financiamiento clandestinas y de intereses especiales, todos éstos, constituyen una amenaza para los valores democráticos.

Asimismo, los elevados costos de las actividades políticas contemporáneas dependientes de los medios masivos de comunicación electrónicos y de las herramientas sofisticadas de investigación y análisis político electoral, deben ser contenidos o subsidiados puesto que impiden una participación equitativa y efectiva de todos los actores en el proceso electoral; así como los procesos de globalización económica y financiera que amenazan como nunca antes la soberanía nacional mediante el embate de las corporaciones transnacionales y de los cárteles del narcotráfico; son los motivos que avisan una urgente reforma constitucional sobre el financiamiento público, como una medida controladora, ya que si bien es cierto que no se erradicaran dichos problemas, al menos el Estado mexicano debe allanar el campo.

Por lo anterior, contar con un marco normativo sobre el financiamiento de partidos que se caracterice por ser coherente, equitativo y eficiente, es el gran reto del siglo XXI en todos los países del globo, lo que permitirá que desaparezcan los problemas referidos en el párrafo anterior. Y para tal efecto, se propone para nuestro país, la siguiente:

Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativo al financiamiento público de los partidos políticos, bajo la siguiente:

Exposición de Motivos

La reforma constitucional al artículo 41 de 1996 reguló por primera vez al financiamiento a los partidos políticos por parte del Estado, la cual tuvo la finalidad de imprimir mayor competitividad en las contiendas electorales; es así que en el inciso a) de la fracción segunda de dicho artículo estableció que del 100 por

ciento de financiamiento público, el 70% se distribuiría en proporción a los votos obtenidos en la elección de diputados inmediata anterior y el 30% igualitaria.

Dicha reforma cumplió, aunque de manera parcial, con su objetivo ya que las primeras elecciones que se llevaron a cabo en nuestro país posteriores a la reforma (1997) dieron como consecuencia por primera vez en la historia de la democracia de México una cámara baja donde el partido del presidente no tenía mayoría; luego entonces el problema que se observa es que ese 70% que se otorga a los partidos con base a los votos obtenidos en una elección anterior es un mecanismo que privilegia y premia excesivamente a los partidos más votados, lo que les asegura contar con grandes recursos económicos para la siguiente contienda electoral y los partidos menos votados no gozaran de este privilegio, como los partidos fuertes; por lo que el ideal sería buscar un equilibrio en los porcentajes de asignación del financiamiento que actualmente prevalece.

Consecuentemente, los sucesos generados a partir de 1997 a la fecha, como el crecimiento de la credibilidad en las instituciones electorales: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y el Instituto Federal Electoral; el surgimiento de diversos partidos políticos que han contendido y conservado su registro en las elecciones de 2000, 2003, 2006, 2009 y próximamente 2012; y ante todo la participación ciudadana que a pesar de que aún no es la suficiente para dar legitimidad a los procesos electorales; son variables que han transformado a la sociedad mexicana y por tanto es preciso realizar una nueva reforma electoral como parte de la reforma del Estado que urge en nuestro país para mantener una vida institucional llena de igualdades y ante todo la equidad.

De manera que las normas de derecho político electoral en el rubro de partidos políticos y su financiamiento buscan construir un país más equitativo con un sistema político verdaderamente democrático. Y para que dicho ideal sea una realidad, debe atender a la idiosincrasia colectiva e individual de la sociedad que requiera un cuerpo normativo con estas cualidades, pues a veinticuatro años de

distancia de la implementación del financiamiento público a los partidos políticos, las reglas para su distribución permanecen intocadas, no obstante que las circunstancias del país y concretamente del sistema de partidos, eran otras, aunque cabe aclarar que no se pretende reformar la esencia del financiamiento contemplado por nuestra Constitución, ya que el sistema mixto es un acierto en la materia.

Ahora bien, el objetivo que se persigue es que haya una equidad en el porcentaje del financiamiento que se distribuye de manera igualitaria a los institutos políticos, tal como lo hizo el legislador en el Código Federal Electoral, ley reglamentaria surgida de la reforma constitucional de 1986, que precisó que los partidos políticos tendrían derecho al financiamiento público de sus actividades en complemento de los ingresos que percibieran por las aportaciones de sus afiliados y organizaciones. El 50% del monto de financiamiento lo determinaba la autoridad electoral conforme a los procedimientos previstos por la propia ley, esto es, se distribuía de acuerdo con el número de votos alcanzado por cada partido político en la última elección de diputados federales y el otro 50% en función del número de diputados federales obtenidos. Con la limitante de que si no alcanzaban el porcentaje del 1.5 respecto de la votación nacional requerido para conservar su registro.

El artículo 41 constitucional solo alude de manera enunciativa el concepto equidad pues su contenido no es acorde a la definición de dicho concepto, la cual implica justicia, igualdad, proporcionalidad y armonía, podemos decir que la idea de justicia no es el problema sino el hecho de no contar con un criterio de medida, es decir, no tenemos el principio para apreciar y promover esa igualdad proporcional o armónica, no sabemos el punto de vista desde el cual se debe atender a la igualación. Sin embargo con un ajuste a los porcentajes de la forma actual de asignación del financiamiento público de 50 y 50% propiciará una verdadera competencia electoral. Y se dejará de premiar doblemente a los partidos ganadores, es decir, aquellos partidos que ganan la mayoría de curules y

escaños en el poder legislativo reciben además una cantidad mayor para la próxima elección, de tal suerte que en ese sentido la nueva contienda electoral lleva ventaja por algunos, situación que debe ser modificada y partir de nuevo de manera igualitaria.

De tal suerte que la equidad en la asignación de recursos públicos para los partidos políticos debe propiciar una verdadera competencia electoral entre las distintas opciones, con mayores oportunidades de conquistar gobiernos o espacios de representación parlamentaria y no un mero ritual con ganadores y perdedores predeterminados. Asimismo el origen de los recursos se vuelve transparente, garantiza la independencia de los partidos y se evita que los partidos acudan a fuentes ilegítimas de financiamiento.

Y como se mencionó anteriormente no se pretende reformar el fondo del precepto en cuestión sino solo los porcentajes manejados.

Por lo anterior se somete a consideración el siguiente:

Decreto por el que se reforma la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo Primero. Se modifican los incisos a y c del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los siguientes términos:

Artículo 41. ...

...

I. ...

...

II. ...

...

- a) *El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por el sesenta y cinco por ciento del salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal. El 50% de la cantidad que resulte de acuerdo a lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el 50% restante se distribuirá entre los mismos de acuerdo al porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior;*
- b) ...
- c) *El financiamiento público por actividades específicas, relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales, equivaldrá al tres por ciento del monto total del financiamiento público que corresponda en cada año por actividades ordinarias. El 50% de la cantidad que resulte de acuerdo a lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el 50% restante se distribuirá entre los mismos de acuerdo al porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior;*

...

...

III. ...

IV.

Transitorios

Primero. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. La aplicación de los porcentajes señalados en la reforma será a partir del ejercicio fiscal 2011.

La anterior iniciativa contribuirá para que el sistema de financiamiento de los partidos políticos responda y se ajuste a las particularidades propias de nuestro país, y solo se tendrán avances si todos los gobernantes, las autoridades electorales, los partidos políticos y la ciudadanía en general, participan en el sistema político electoral conforme a marcos legales efectivos, que fortalezcan organizacional y técnicamente a las instituciones de control y del régimen de

sanciones, para así alcanzar una mayor equidad en la contienda político electoral y contribuir a la transparencia de las finanzas políticas.

CONCLUSIONES

PRIMERA: La importancia que tienen los partidos políticos dentro de las democracias plurales se debe a las funciones que éstos cumplen dentro de la sociedad como canales de expresión entre ésta y el Estado. Los partidos políticos a nivel mundial cumplen con promover la participación del pueblo en la vida democrática y hacer posible el acceso al poder a los ciudadanos.

SEGUNDA: El concepto *constitucionalización* hace referencia a un proceso de transformación de un ordenamiento, al termino del cual, determinada institución o norma se eleva a rango constitucional; esto significa, su inclusión en la ley fundamental.

TERCERA: A partir del proceso de constitucionalización de los partidos políticos, que se produce en forma generalizada después de la segunda guerra mundial, se inicia el debate sobre la financiación de los partidos políticos que se relaciona con los fines que éstos realizan dentro del sistema político. Se considera a los partidos como instrumentos centrales de la democracia, puesto que ellos son los que articulan la voluntad popular, y a la vez son una expresión de pluralismo social.

CUARTA: La constitucionalización de los partidos políticos en México llega en 1977. El artículo 41 los define como "*entidades de interés público*", asimismo en dicho numeral se señalan sus fines o funciones, mismos que se pueden clasificar en: sociales e institucionales, dentro de los primeros se encuentran el promover la participación del pueblo en la vida democrática, porque como organizaciones deben procurar que sus acciones siempre tiendan al constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo de México y no limitar su actividad a participar en los procesos electorales; dentro de los segundos se encuentran contribuir a la integración de la representación nacional, misma que obliga a los

partidos a presentar candidatos en las contiendas electorales, porque es la forma en que integran los órganos de gobierno en nuestro sistema político.

QUINTA: La definición constitucional de los partidos políticos representa un parteaguas histórico, que deja atrás el tiempo en que los partidos eran entidades sociales privadas, representantes de intereses parciales, al asignarles la función de promover la integración de la ciudadanía a la vida democrática y a integrar la representación nacional.

SEXTA: Con las reformas constitucionales de 1986 se consagra por primera vez el derecho de los partidos políticos a recibir financiamiento por parte del Estado para desarrollar las actividades tendientes a la obtención del voto, a partir de entonces en la legislación reglamentaria en materia electoral se han establecido, desarrollado y perfeccionado una serie de disposiciones que tienen el propósito de regular de manera cada vez más clara, precisa e integra el régimen financiero de los partidos políticos.

SÉPTIMA: La cuestión del financiamiento se sitúa hoy en el núcleo de la normatividad sobre los partidos políticos. Pero precisamente cuando el financiamiento se ha vuelto uno de los grandes temas de la democracia, los partidos políticos parecen haber alcanzado el punto más bajo de reputación frente a los ciudadanos. El encarecimiento progresivo de la democracia y los escándalos por corrupción, ponen de manifiesto la necesidad de mantener una revisión permanente de las normas relativas al dinero que se aplica a los comicios.

OCTAVA: El inciso a) de la base II del artículo 41 constitucional establece que del monto total a repartirse entre los partidos políticos, el 30% se distribuye en forma igualitaria y el 70% con base en su fuerza electoral, es decir, al porcentaje de votos obtenido por cada partido en la elección de diputados inmediata anterior. Esta regla tiende a favorecer al partido que más haya sido votado, garantizándole

grandes sumas de dinero para la siguiente contienda electoral; colocando a los partidos menos votados en una situación desventajosa para una futura justa electoral, lo que provoca inequidad en las elecciones.

NOVENA: La equidad que enuncia el artículo 41 de la Constitución mexicana en su fracción II primer párrafo, respecto a que la ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades, es más relativa que absoluta, pues existen relaciones asimétricas entre cada una de las fuerzas políticas y la cuota que el Estado les asigna; pero a su vez no debemos olvidar que la constitucionalidad del financiamiento público como una de las prerrogativas de los partidos políticos es una medida para mantener un equilibrio político electoral no sólo en los procesos electorales sino también en el sistema político, consecuentemente es a todas luces necesario plasmar en dicho precepto constitucional una verdadera equidad para así frenar la partidocracia que cada vez se acrecenta en nuestro país.

DÉCIMA: El avance en el perfeccionamiento de nuestra democracia, gradual pero consistente, no obsta para que se presenten nuevos problemas, interrogantes y prácticas contrarias al espíritu de la ley. El tema del financiamiento entraña muchos riesgos para la democracia, estos riesgos derivan de que precisamente en este rubro se entrelazan el dinero y el poder, lo cual hace imperativo seguir afinando la legislación electoral para impedir que el dinero decida quien merezca ejercer el poder.

DÉCIMA PRIMERA: La implementación del financiamiento público de los partidos políticos tiene una serie de ventajas, como: el de obtener una razonable igualdad de oportunidades entre los contendientes en una elección; permear de prestigio y credibilidad al sistema electoral que lo utiliza y consecuentemente reducir el escepticismo ciudadano ante los resultados comiciales derivados de un proceso electoral; promover la integración estructural de los sistemas políticos, porque al

estar regulado el aspecto económico de los procesos electorales, los partidos se consolidan e integran voluntaria y fácilmente a la lucha electoral institucionalizada con mayor firmeza y convicción, suprimiendo conductas y actividades clandestinas; y porque los sistemas de financiamiento público diseñados con una buena técnica legislativa, evitan la introducción nociva de recursos provenientes de la delincuencia organizada en los procesos políticos y electorales de un país; además de salvaguardar la soberanía nacional ante estos embates.

DÉCIMA SEGUNDA: Los partidos que representan los intereses de los grupos económicamente poderosos en la sociedad, son los que han logrado mayor éxito en sus campañas, abundantes recursos financieros, humanos y materiales que pueden poner a su servicio; lo cual ha generado un círculo vicioso de estos grupos por llegar al poder y una vez obtenido lo ejercen de tal suerte que sus intereses están protegidos y para ello reproducen formas de organización administrativa, legal, económica, política, social, cultural, etc; asimismo impiden el acceso de otras fuerzas que propugnen el cambio y la representación de otros intereses.

DÉCIMA TERCERA: El financiamiento estatal debe ser aplicado de tal forma que cree equidad en la contienda política; a través de la justicia democrática se deben reducir las inequidades de los actores electorales ante el sufragio universal, ya que hay partidos mejor dotados que otros en razón de tener una militancia más amplia y que aportan con regularidad o porque ocupan algunos puestos en el aparato del Estado que les permite disponer de los recursos políticos, materiales o inmateriales.

DÉCIMA CUARTA: El financiamiento público puede contribuir a disminuir la inequidad y a una mayor justicia en la búsqueda del voto de los ciudadanos, por ello se debe poner en funcionamiento un mecanismo de financiamiento de los

partidos políticos, que permita una mayor efectividad del principio de igualdad entre los actores políticos frente al sufragio universal.

DÉCIMA QUINTA: A efecto de suprimir la situación desventajosa e inequitativa de los partidos políticos menos votados y sin dejar de reconocer o premiar la fuerza electoral en la asignación del financiamiento, consideramos que debe existir una moderación en el monto que se asigna con base en la fuerza electoral así como el monto que se reparte de manera igualitaria.

DÉCIMA SEXTA: Un régimen jurídico ideal para la financiación de los partidos políticos debe propiciar las siguientes condiciones: permitir el libre juego entre los diversos partidos políticos, prohibir la formación de monopolios del poder político; fomentar la participación ciudadana en las organizaciones políticas y garantizar la democracia participativa de los sistemas políticos.

DÉCIMA SÉPTIMA: Un adecuado sistema de financiamiento de los partidos políticos es aquel que logra establecer reglas estables y confiables para la asignación de recursos económicos; la igualdad de condiciones entre los partidos políticos para contender por el poder es uno de los valores democráticos fundamentales. La asignación de recursos económicos esta en conexión directa con este principio. Abundantes recursos económicos a favor de un solo partido puede determinar que este sea quien gane las elecciones en perjuicio de otros, con lo cual se vulnera el principio de igualdad de oportunidades en la competencia electoral.

DÉCIMA OCTAVA: Si se aplican nuevas formas de distribución del financiamiento público, al cual tienen derecho los partidos políticos en México, se fortalecerá el sistema de partidos y como consecuencia la representación política. Por tanto, deben modificarse los incisos a y c del artículo 41 de la Constitución Política de

los Estados Unidos Mexicanos en los términos aludidos en el cuerpo de la presente investigación.

ANEXO UNO

CG22/2005

Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por el que se determina el costo mínimo de campaña para Diputado, para Senador y para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, para el año 2005 con base en los estudios que presenta el Consejero Presidente del Consejo General.

A n t e c e d e n t e s

- I. El 15 de agosto de 1990 se publicó el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en el Diario Oficial de la Federación.
- II. El 22 de agosto de 1996, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación, entre otras, las reformas al artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, base II, incisos a), b) y c), estableciéndose así los tipos de financiamiento público a otorgarse a los partidos políticos nacionales a fin de garantizar que estos recibieran de forma equitativa los elementos para llevar a cabo sus actividades, señalando que la Ley establecería las reglas a que se sujetaría el financiamiento público. Asimismo, la Ley determinaría que tal financiamiento público para los partidos políticos nacionales que conservarán su registro después de cada elección se integraría por las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y las relativas a las actividades específicas realizadas por dichos institutos políticos como entidades de interés público, entregándose con base en lo señalado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y lo preceptuado por la Ley de la materia.
- III. El 22 de noviembre de 1996, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. En el artículo 49, párrafo 7, incisos a), b) y c), del mismo Código, relativo a las modalidades del financiamiento público a otorgarse a los partidos políticos nacionales, se preceptúa lo siguiente:

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

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

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

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

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

V. La suma del resultado de las operaciones señaladas en las fracciones anteriores, según corresponda, constituye el financiamiento público anual a los 2 partidos políticos por sus actividades ordinarias permanentes y se distribuirá de la siguiente manera:

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

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

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

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

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

b) Para gastos de campaña:

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

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

c) Por actividades específicas como entidades de interés público:

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

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

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

IV. Como resultado de las reformas realizadas en el año de 1996 al Código de la materia, para llevar a cabo el cálculo de financiamiento público para los partidos políticos nacionales del año de 1997 se utilizó el índice nacional de precios al consumidor, de conformidad con los artículos transitorios cuarto, quinto, sexto y décimo del artículo primero del decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, entre otros ordenamientos legales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de noviembre de 1996. Posteriormente a la conclusión del proceso electoral federal ordinario de 1997, el Consejero Presidente presentó al Consejo General del Instituto Federal Electoral un estudio para determinar los costos mínimos de una campaña de Diputado, de Senador y Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, con el cual el máximo órgano de dirección determinó el financiamiento público de los partidos políticos nacionales para 1998. Por otro lado, basados en el citado estudio presentado por el Consejero Presidente, para los años de 1999, 2000, 2001, 2002, 2003 y 2004, dicho órgano de dirección autorizó aplicar el índice nacional de precios al consumidor para realizar la actualización de los costos mínimos de campaña.

C o n s i d e r a n d o

1. Que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos preceptúa en su artículo 41, base II, que la Ley garantizará que los partidos políticos nacionales, como entidades de interés público cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades. Por ende, tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la misma. Adicionalmente, la Ley dispondrá las reglas a que se sujetará el financiamiento público de los partidos políticos nacionales y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado. Igualmente, el mismo ordenamiento señala que el financiamiento público para los partidos políticos nacionales que mantengan su registro después de cada elección se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y se otorgará conforme a las disposiciones de la propia Constitución y a lo que disponga la Ley de la materia.

2. Que el referido artículo 41, base II, en sus incisos a) y b), dispone que el financiamiento público para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes de los partidos políticos nacionales y para las actividades tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales, se fijará aplicando los

costos mínimos de campaña calculados por el órgano superior de dirección del Instituto Federal Electoral, y lo previsto en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

3. Que la Carta Magna, en su párrafo octavo, base III, del mismo artículo 41, establece que el Instituto Federal Electoral tendrá a su cargo en forma integral y directa, además de las que determine la Ley relativa, las actividades correspondientes a los derechos y prerrogativas de las agrupaciones y de los partidos políticos nacionales, entre otras.

4. Que por su parte el Código de la materia, artículo 49, párrafo 7, inciso a), fracción I, ordena lo siguiente: *"El Consejo General del Instituto Federal Electoral determinará anualmente, con base en los estudios que le presente el Consejero Presidente, los costos mínimos de una campaña para diputado, de una para senador y para la de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, tomando como base los costos aprobados para el año inmediato anterior, actualizándolos mediante la aplicación del índice al que se refiere la fracción VI de este inciso, así como los demás factores que el propio Consejo determine. El Consejo General podrá, una vez concluido el proceso electoral ordinario, revisar los elementos o factores conforme a los cuales se hubiesen fijado los costos mínimos de campaña;"*.

5. Que para determinar los costos mínimos de campaña de Diputado, Senador, y Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, se consideraron como base los estudios que presentó en 1997 el Consejero Presidente para el cálculo de los costos mínimos de campaña de 1998, los cuales se definieron a partir del análisis de 3 cotizaciones de los productos de la canasta de insumos necesarios para desarrollar una campaña y que proporcionaron las Juntas Ejecutivas Distritales en todo el país. Adicionalmente, se consideró el tipo de Distrito del que se trataba (urbano, mixto o rural), y a través de la ponderación de los datos más bajos obtenidos para la construcción de la canasta base, se eliminó el primero y último decil de los datos obtenidos, para así determinar una media estadística que arrojara un resultado sin sesgos ni a la alta y a la baja de los gastos efectuados por los partidos políticos nacionales.

6. Que por su parte los partidos políticos nacionales proporcionaron información obtenida de los informes de campaña de 1997 presentados en cumplimiento a lo dispuesto por los artículos 49, párrafo 6 y 49-a, párrafo 1, inciso b) del ordenamiento mencionado, lo que permitió contar con elementos y factores objetivos.

7. Que derivados de los estudios realizados, los costos mínimos de campaña aprobados por el Consejo General en sesión ordinaria celebrada el 9 de octubre de 1997 para el ejercicio de 1998 fueron: para Diputado \$226,031.16 (doscientos veintiséis mil treinta y un pesos 16/100 M.N.); para Senador \$456,899.95 (cuatrocientos cincuenta y seis mil ochocientos noventa y nueve pesos 95/100 M.N.) y para Presidente de la Republica \$148,109,981.67 (ciento cuarenta y ocho millones ciento nueve mil novecientos ochenta y un pesos 67/100 M.N.).

8. Que dicho estudio fue presentado por el Consejero Presidente al Consejo General del Instituto Federal Electoral, en atención a lo preceptuado en el artículo

49, párrafo 7, inciso a) del Código Electoral, habiéndose realizado y tomando como base la experiencia aportada por las campañas electorales en el marco del proceso electoral federal de 1997. Cabe agregar que este estudio, contenido en 40 fojas útiles, se anexa al presente Acuerdo y forma parte del mismo.

9. Que con base en lo establecido en el artículo 49, párrafo 7, inciso a), fracción VI del Código de la materia para determinar los costos mínimos de campaña correspondientes al año 1999, se tomaron como base los costos aprobados para el año inmediato anterior, mediante la aplicación del índice nacional de precios al consumidor establecido por el Banco de México. Que con esta consideración, en sesión ordinaria del 27 de enero de 1999, el Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó la actualización y modificación del costo mínimo de una campaña para diputado, de una para senador y la de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Aplicando sólo el índice nacional de precios al consumidor (18.61%), quedaron integrados de la siguiente forma: costo mínimo para una campaña de diputado: \$268,095.55 (doscientos sesenta y ocho mil noventa y cinco pesos 55/100 M.N.); costo mínimo para una campaña de senador: \$541,929.03 (quinientos cuarenta y un mil novecientos veintinueve pesos 03/100 M.N.); y costo mínimo para una campaña de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos: \$175,673,142.50 (ciento setenta y cinco millones seiscientos setenta y tres mil ciento cuarenta y dos pesos 50/100 M.N.). Estos montos fueron publicados en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1999. Lo anterior, se efectuó en términos de lo señalado en el citado artículo 49 de la ley electoral para determinar el financiamiento público para la realización de las actividades ordinarias permanentes de los partidos políticos nacionales.

10. Que con base en lo dispuesto por el descrito artículo 49, párrafo 7, inciso a) fracción VI del Código invocado para determinar los costos mínimos de campaña correspondientes al año 2000, se tomaron como base los costos aprobados para el año inmediato anterior, mediante la aplicación del índice nacional de precios al consumidor establecido por el Banco de México; que con esta consideración, en sesión ordinaria del 27 de enero del 2000, el Consejo General aprobó, la actualización y modificación del costo mínimo de una campaña para diputado, de una para senador y la de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, aplicando sólo el índice nacional de precios al consumidor (12.32%), quedando integrados de la siguiente manera: costo mínimo para una campaña de diputado: \$301,124.92 (trescientos un mil ciento veinticuatro pesos 92/100 M.N.); costo mínimo para una campaña de senador: \$608,694.68 (seiscientos ocho mil seiscientos noventa y cuatro pesos 68/100 M.N.) y costo mínimo para una campaña de Presidente: \$197,316,073.65 (ciento noventa y siete millones trescientos dieciséis mil setenta y tres pesos 65/100 M.N.). Estas cifras fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación, el 9 de febrero de 2000.

11. Que de conformidad con lo preceptuado por el multicitado artículo 49, párrafo 7, inciso a), fracción VI del mismo Código para determinar los costos mínimos de campaña correspondientes al año 2001, se tomaron como base los costos aprobados para el año inmediato anterior, mediante la aplicación del índice nacional de precios al consumidor establecido por el Banco de México. Que con

esta consideración, en sesión ordinaria del 30 de enero del 2001, el Consejo General aprobó, la actualización y modificación del costo mínimo de una campaña para diputado, de una para senador y la de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, aplicando sólo el índice nacional de precios al consumidor (8.96%), quedando integrados de la siguiente manera: costo mínimo para una campaña de diputado: \$328,105.71 (trescientos veintiocho mil ciento cinco pesos 71/100 M.N.), costo mínimo para una campaña de senador: \$663,233.72 (seiscientos sesenta y tres mil doscientos treinta y tres pesos 72/100 M.N.) y costo mínimo para una campaña de Presidente: \$214,995.593.85 (doscientos catorce millones novecientos noventa y cinco mil quinientos noventa y tres pesos 85/100 M.N.). Dichos importes fueron publicados en el Diario Oficial de la Federación, el 16 de febrero de 2001.

12. Que con base en lo señalado por el citado artículo del Código Electoral, para determinar los costos mínimos de campaña correspondientes al año 2002, se tomaron como base los costos aprobados para el año inmediato anterior, mediante la aplicación del índice nacional de precios al consumidor establecido por el Banco de México. Que con esta consideración, en sesión ordinaria del 30 de enero del 2002, el Consejo General aprobó, la actualización y modificación del costo mínimo de una campaña para diputado, de una para senador y la de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, aplicando sólo el índice nacional de precios al consumidor (4.4%), quedando integrado de la siguiente manera: costo mínimo para una campaña de diputado: \$342,542.36 (trescientos cuarenta y dos mil quinientos cuarenta y dos pesos 36/100 M.N.); costo mínimo para una campaña de senador: \$692,416.00 (seiscientos noventa y dos mil cuatrocientos dieciséis pesos 00/100 M.N.) y costo mínimo para una campaña de Presidente: \$224,455,399.97 (doscientos veinticuatro millones cuatrocientos cincuenta y cinco mil trescientos noventa y nueve pesos 97/100 M.N.). Estos montos fueron publicados en el Diario Oficial de la Federación, el 13 de febrero de 2002.

13. Que en términos de lo estipulado por el artículo en cita del mismo Código, para determinar los costos mínimos de campaña correspondientes al año 2003, se tomaron como base los costos aprobados para el año inmediato anterior, mediante la aplicación del índice nacional de precios al consumidor establecido por el Banco de México. Que con esta consideración, en sesión ordinaria del 28 de enero del 2003, el Consejo General aprobó, la actualización y modificación del costo mínimo de una campaña para diputado, de una para senador y la de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, aplicando el índice nacional de precios al consumidor (5.7%), así como el factor de 0.938221838 que el Consejo General del Instituto Federal Electoral aplicó con fundamento en lo señalado por el artículo 49, párrafo 7, inciso a), fracción I, del Código de la materia, en razón de la reducción del presupuesto, aprobado para el Instituto Federal Electoral por la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, quedando integrados de la siguiente manera: costo mínimo para una campaña de diputado: \$339,699.4238 (trescientos treinta y nueve mil seiscientos noventa y nueve pesos 4238/10000 M.N.); costo mínimo para una campaña de senador: \$686,669.2815 (seiscientos ochenta y seis mil seiscientos sesenta y nueve pesos 2815/10000 M.N.), y costo

mínimo para una campaña de Presidente: \$222,592,528.5282 (doscientos veintidós millones quinientos noventa y dos mil quinientos veintiocho pesos 5282/10000 M.N.). Dichas cantidades fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 11 de febrero de 2003.

14. Que con fundamento en lo preceptuado por el multireferido artículo del mismo Código, para determinar los costos mínimos de campaña correspondientes al año 2004, se tomaron como base los costos aprobados para el año inmediato anterior, mediante la aplicación del índice nacional de precios al consumidor establecido por el Banco de México. Que con esta consideración, en sesión ordinaria del 29 de enero del 2004, el Consejo General aprobó, la actualización y modificación del costo mínimo de una campaña para diputado, de una para senador y la de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, aplicando el índice nacional de precios al consumidor (3.9765%), así como el factor de 0.972232875157925 que el Consejo General del Instituto Federal Electoral aplicó con fundamento en lo señalado por el artículo 49, párrafo 7, inciso a), fracción I, del Código de la materia, en razón de la reducción del presupuesto, aprobado para el Instituto Federal Electoral por la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, quedando integrado de la siguiente manera: costo mínimo para una campaña de diputado: \$343,400.01 (trescientos cuarenta y tres mil cuatrocientos pesos 01/100 M.N.); costo mínimo para una campaña de senador: \$694,149.66 (seiscientos noventa y cuatro mil ciento cuarenta y nueve pesos 66/100 M.N.), y costo mínimo para una campaña de Presidente: \$222,523,208.20 (doscientos veintidós millones quinientos veintitrés mil doscientos ocho pesos 20/100 M.N.). Estas cifras fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2004.

15. Que por su parte los partidos políticos nacionales Liberal Mexicano y Verde Ecologista de México, impugnaron el Acuerdo por el que el Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó los costos mínimos para el ejercicio 2003, radicándose dichos recursos de apelación en los expedientes SUP-RAP-009/2003 y SUP-RAP-008/2003, confirmando el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación con fechas 12 y 28 de marzo del 2003, respectivamente, el Acuerdo citado; que el criterio que ha sido sostenido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la tesis relevante número S3EL 004/2003 es el siguiente:

Costos mínimos de campaña política federal. Para su determinación el vocablo *actualizar no implica necesariamente incrementar*. - De la interpretación de artículo 49, apartado 7, inciso a), fracción I, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales que establece que los costos mínimos de una campaña para diputado, para senador y para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos se determinará por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, el vocablo *actualizar* utilizado por el legislador no necesariamente debe entenderse como *incrementar*. Ciertamente, el artículo citado dispone que los partidos políticos tendrán derecho al financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, determinándose anualmente, con base en los estudios que le presente el Consejero Presidente, tomando en cuenta los costos aprobados para el año inmediato anterior, actualizándolos mediante la

aplicación del índice nacional de precios al consumidor, así como los demás factores que el propio Consejo determine. El consejo general podrá, una vez concluido el proceso electoral ordinario, revisar los elementos o factores conforme a los cuales se hubiesen fijado los costos mínimos de campaña. Así, la facultad atribuida al Consejo General de actualizar los costos mínimos de campaña no implica, necesariamente, que lleve a incrementar dichos costos, sino que inclusive puede darse una disminución de los mismos, al tomarse en cuenta otros factores y aspectos distintos al aumento porcentual del índice nacional de precios al consumidor, que permita un ajuste adecuado de aquellos, o al revisar los factores tomados en cuenta en años anteriores y determinar su modificación. De acuerdo al diccionario de la lengua española, vigésima segunda edición, 2001 el vocablo *actualización* deriva del verbo actualizar, cuyas acepciones más comunes son: *hacer actual algo, darle actualidad. 2. poner al día. 3. poner en acto, realizar ...* . Como puede verse, la actualización en sentido genérico es poner al día algo, sin que dicha acción esté orientada, necesariamente, a establecer un incremento, sino que en la locución cabe la posibilidad de que se origine también una disminución de lo que se trate.

Recurso de apelación. SUP-RAP-009/2003.—Partido Liberal Mexicano.—12 de marzo de 2003.—Unanimidad

de votos.—Ponente. José Luis de la peza.—Secretario: Rubén Becerra Rojas Vértiz.

Recurso de apelación. SUP-RAP-008/2003.—Partido Verde Ecologista de México.—28 de marzo de 2003.—

Unanimidad de votos.—Ponente: Leonel Castillo González.—Secretario: Iván Castillo Estrada.

Sala Superior, tesis S3EL 004/2003.

16. Que con base en lo dispuesto por el artículo 49, párrafo 7, inciso a), fracción I, del Código Electoral y tomando en consideración los razonamientos de los considerandos anteriores del presente Acuerdo, los costos mínimos de campaña aprobados para el año 2004 deben actualizarse tomando en consideración el índice nacional de precios al consumidor que estableció para ese año el Banco de México y los demás factores que el propio Consejo General determine y que serán utilizados para el posterior cálculo del financiamiento público de los partidos políticos nacionales para el ejercicio 2005.

17. Que su parte el Banco de México publicó mensualmente, en el Diario Oficial de la Federación desde el mes de diciembre del 2003, el incremento del índice nacional de precios al consumidor, como a continuación se detalla:

Fechas de publicación del Diario Oficial de la Federación Puntos INPC Mes

9-Ene-2004 106.996 DICIEMBRE 2003

10-Feb-2004 107.661 ENERO 2004

11-Mar-2004 108.305 FEBRERO

7-Abr-2004 108.672 MARZO

10-May-2004 108.836 ABRIL

10-Jun-2004 108.563 MAYO

9-Jul-2004 108.737 JUNIO

10-Ago-2004 109.022 JULIO
10-Sep-2004 109.695 AGOSTO
8-Oct-2004 110.602 SEPTIEMBRE
9-Nov-2004 111.462 OCTUBRE
10-Dic-2004 112.318 NOVIEMBRE
10-Ene-2005 112.550 DICIEMBRE

18. Que el incremento porcentual del índice nacional de precios al consumidor aplicable, se calcula de la siguiente forma:

Valor del último dato del año - valor del último dato del año base Incremento porcentual = Valor del último dato del año base x 10 sustituyendo valores quedaría así:

INPC al mes de dic. 2004 - INPC al mes de dic. 2003 Incremento porcentual = INPC al mes de diciembre de 2003 x 100

Que como resultado, se tiene el incremento porcentual del índice nacional de precios al consumidor aplicable a los costos mínimos de una campaña para el ejercicio 2005 equivalente a:

112.550 - 106.996

106.996 x 100= 5.19

Que por lo anterior, este método de variación porcentual es el que se aplicará a los costos mínimos de campaña del ejercicio 2005 tomando como base los utilizados en el año 2004.

19. Que conforme a lo establecido en el multicitado artículo 49, párrafo 7, inciso a), fracción I, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en el cálculo de los costos mínimos de campaña, además de aplicar el índice nacional de precios al consumidor a los costos mínimos de campaña definidos para el año inmediato anterior, el Consejo General está facultado para aplicar los demás factores que determine.

20. Que por otra parte, el artículo 73 del mismo Código señala que el Consejo General es el órgano superior de dirección, responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones Constitucionales y legales en materia electoral, así como de velar porque los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad guíen todas las actividades del Instituto Federal Electoral. Que por su lado, el artículo 70 del Código Electoral establece en sus párrafos 1, 2 y 3, que el Instituto Federal Electoral es un organismo público, autónomo, de carácter permanente, independiente en sus decisiones y funcionamiento, con personalidad jurídica y patrimonio propios; que su patrimonio se integra con bienes muebles e inmuebles que se destinan al cumplimiento de su objeto y las partidas presupuestales que le señalen en el Presupuesto de Egresos de la Federación; y que el mismo numeral dispone que el Instituto se regirá para su organización, funcionamiento y control, por las disposiciones Constitucionales relativas y las del Código de la materia.

21. Que el Proyecto de Presupuesto del Instituto Federal Electoral para el ejercicio fiscal del año 2005 fue aprobado por el Consejo General del Instituto Federal Electoral en su sesión extraordinaria del 16 de agosto de 2004, y posteriormente, fue remitido al titular del Poder Ejecutivo, de conformidad con lo

establecido en el artículo 82, párrafo 1, inciso V) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, para su inclusión en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

22. Que el Proyecto de Presupuesto del Instituto Federal Electoral para el ejercicio fiscal del año 2005, estimó un presupuesto total que asciende a la cantidad de \$6,198.1 millones de pesos. De dicho monto, el proyecto determinó que \$4,080.9 millones de pesos corresponden a gastos de operación del Instituto Federal Electoral, y \$2,117.2 millones de pesos corresponden al financiamiento público de los partidos políticos y agrupaciones políticas nacionales.

23. Que para el presente ejercicio fiscal, la Cámara de Diputados no definió dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación que alguna partida presupuestal del Instituto Federal Electoral debiera reducirse de las estimaciones proyectadas y, en cambio, determinó un incremento al presupuesto que ejercerá el Instituto Federal Electoral por la cantidad de \$200,000,000.00 (doscientos millones de pesos 00/100 M.N.), para ser destinado a garantizar el ejercicio del voto de los ciudadanos mexicanos en el exterior, en el caso de que el Congreso de la Unión apruebe las modificaciones relativas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 20 de diciembre del 2004. De lo que se deriva también que en ejercicio de la autonomía constitucional del Instituto Federal Electoral, corresponde al Consejo General del Instituto fijar las partidas presupuestales que deben ser modificadas para dar cumplimiento con el Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado para el año 2005.

24. Que el presente Acuerdo actualizará el proyecto de presupuesto del Instituto Federal Electoral que fue aprobado por el Consejo General en sesión extraordinaria del 16 de agosto de 2004 y que en su momento fue remitido al titular del Poder Ejecutivo Federal para su incorporación al proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación; que en lo que toca al rubro de financiamiento de los partidos y las agrupaciones políticas nacionales refleja una estimación respecto de la cantidad definitiva que puede llegar a destinarse a dicho concepto, pero en la inteligencia de que por mandato del artículo 74, fracción IV Constitucional, el presupuesto a ejercer por este órgano electoral ha de ser aprobado por la Cámara de Diputados. Además, por su carácter de presupuesto fiscal anual, y por la naturaleza de las variables que componen la fórmula para determinar el financiamiento público de los partidos y las agrupaciones políticas nacionales, éste se hace cierto en su cuantía sólo hasta que el Consejo General del Instituto Federal Electoral lo determine para cada año en particular.

De este modo, la capacidad del Consejo General para realizar adecuaciones al ejercicio del presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados, no se contrapone con la proyección de financiamiento público para los partidos y agrupaciones políticas nacionales contenida en el proyecto de presupuesto del Instituto Federal Electoral, toda vez que, el derecho de los partidos y agrupaciones políticas a recibir una cantidad cierta y determinada de financiamiento público tiene su origen en el presente Acuerdo del Consejo

General y no en un proyecto que no sólo carece del carácter de definitivo, sino que está sujeto a condicionantes ajenas a la autoridad electoral.

25. Que el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad número 6/96, promovida por el Partido de la Revolución Democrática, el 7 de enero de 1997, determinó en lo que concierne al artículo 49, apartado 7, inciso a), fracción I, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que el órgano superior de dirección del Instituto Federal Electoral, para efectos de la actualización de los costos de campaña podrá tomar en cuenta, además del índice de precios al consumidor que establezca el Banco de México, otros elementos o factores que permitan un ajuste adecuado de tales costos.

26. Que una vez llevados a cabo los cálculos correspondientes, y dado que el financiamiento público proyectado por el Consejo General del Instituto Federal Electoral y el autorizado por la H. Cámara de Diputados fue reducido durante los años 2003 y 2004, el órgano máximo de dirección determina que, adicionalmente a la actualización del financiamiento público aplicando el índice nacional de precios al consumidor publicado por el Banco de México a los costos mínimos del 2004 (con un índice nacional de precios al consumidor de 5.19%), conforme lo dispone el artículo 49, párrafo 7, inciso a), fracción I, del Código Electoral, se aplicará un factor para ajustar las cifras mencionadas, siendo éste de 1.04 y calculado de la siguiente manera:

El factor resulta de la operación de dividir el costo mínimo de campaña para diputado por el principio de mayoría relativa del año 2003 actualizado con el cambio en el Índice Nacional de Precios al Consumidor durante el año 2003, entre el mismo monto que sirvió de base para calcular el financiamiento público del año 2003, años que dichos costos mínimos fueron reducidos con la aplicación de un factor menor a la unidad, siendo las cantidades siguientes:

$CMC_{2003} * \text{Inflación } 2003 = \$ 353,207.5674 = 1.04$

$CMC_{2003} \$ 339,699.42$

27. Que resulta procedente la aplicación del índice nacional de precios al consumidor y el factor descritos en los considerandos anteriores de este Acuerdo, y con fundamento en el artículo 49, párrafo 7, inciso a), fracción I, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales a los costos mínimos de campaña para diputado y para senador aprobados para el año 2004, cálculo del cual se obtienen los resultados que se muestran en el cuadro siguiente:

Costos mínimos de campaña

Costos mínimos para 2004

Por INPC 2004

Actualizado con INPC Por factor

Actualización con INPC y factor de los costos mínimos 2005

Diputado de

mayoría relativa

$\$ 343,400.01 \ 5.19 \ \$ 361,222.47 \ 1.04 \ \$ 375,671.37$

Senador

$\$ 694,149.66 \ 5.19 \ \$ 730,176.03 \ 1.04 \ \$ 759,383.07$

28. Que una vez calculado el costo mínimo de campaña para diputado de mayoría relativa para 2005 corresponde calcular el costo mínimo de campaña para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos para el año 2005 conforme al modo siguiente:

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en su artículo 49, párrafo 7, inciso a), fracción IV, determina que el costo de una campaña para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos será el costo mínimo de campaña para diputado multiplicado por el total de diputados a elegir por el principio de mayoría relativa, dividido entre los días que dura la campaña para diputado por este principio, multiplicándolo por los días que dura la campaña para presidente. El costo mínimo de campaña para diputado para el ejercicio 2005 es la cantidad de \$ 375,671.37 (trescientos setenta y cinco mil seiscientos setenta y un pesos 37/100 M.N.), el total de diputados a elegir por el principio de mayoría relativa son 300. Los días que duró la campaña para diputado por el principio anterior, en el año 2003, fue de 75 días, y los días que duró la campaña para Presidente, en el año 2000, fueron 162. Lo anterior, de conformidad con los artículos 52 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 11, párrafo 1, y 190, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Por tanto, el costo mínimo de una campaña para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, resulta de multiplicar el costo mínimo de campaña de diputado, la cantidad de \$375,671.37 (trescientos setenta y cinco mil seiscientos setenta y un pesos 37/100 M.N.), por 300 curules diputados de mayoría relativa, posteriormente, dividir el importe de la operación anterior entre 75 días que es la duración de la campaña para diputado por este principio, y finalmente, multiplicarlo por 162 días que dura la campaña para Presidente, lo que da como resultado final el monto de \$ 243,435,047.33 (doscientos cuarenta y tres millones cuatrocientos treinta y cinco mil cuarenta y siete pesos 33/100 M.N.).

Costo mínimo de campaña

Costo mínimo de campaña para
diputado de mayoría relativa al 2005

Por el número de diputados de mayoría relativa

Entre los días que dura la campaña de diputado de mayoría relativa

Por los días que dura la campaña de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos

Costo mínimo de campaña 2005

Presidente de los Estados Unidos Mexicanos

\$ 375,671.37 300 75 162 \$ 243,435,047.33

Por lo expuesto, y con fundamento en lo dispuesto por los artículos 41 Constitucional y 49, párrafo 7, inciso a) fracciones I, y VI; 70 y 73 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; y en ejercicio de las atribuciones señaladas por los numerales 81 y 82, párrafo 1, incisos i) y z) del mismo ordenamiento legal, este Consejo General ha determinado dictar el siguiente:

A c u e r d o

Primero.- En términos de ley, se determinan los costos mínimos de campaña para el ejercicio del 2005, con base en lo señalado en los considerandos del presente Acuerdo.

Segundo.- Para la determinación de los costos mínimos de campaña 2005, se aplica a los aprobados para el ejercicio 2004 el índice nacional de precios al consumidor publicado por el Banco de México en el Diario Oficial de la Federación correspondiente al ejercicio del año 2004, que de acuerdo a la fórmula de incremento porcentual, será del 5.19 % (cinco punto diecinueve por ciento) y la aplicación de un factor de actualización de los costos mínimos de campaña de 1.04.

Tercero.- Para los efectos de financiamiento público el costo mínimo de campaña para diputado por el principio de mayoría relativa para el año 2005 se determina en \$375,671.37 (trescientos setenta y cinco mil seiscientos setenta y un pesos 37/100 M.N.).

Cuarto.- Para los efectos de financiamiento público, el costo mínimo de una campaña para senador para el año 2005 se determina en \$759,383.07 (setecientos cincuenta mil trescientos ochenta y tres pesos 07/100 M.N.).

Quinto.- Para los efectos del financiamiento público se determina en \$243,435,047.33 (doscientos cuarenta y tres millones cuatrocientos treinta y cinco mil cuarenta y siete pesos 33/100 M.N.) el costo mínimo de una campaña para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Sexto.- Notifíquese el presente Acuerdo a todos y cada uno de los partidos políticos nacionales.

Séptimo.- Publíquese el presente Acuerdo en el Diario Oficial de la Federación.

El presente acuerdo fue aprobado en sesión ordinaria del Consejo General celebrada el 31 de enero de dos mil cinco.

EL CONSEJERO PRESIDENTE DEL CONSEJO GENERAL DR. LUIS CARLOS UGALDE RAMÍREZ

LA SECRETARIA DEL CONSEJO GENERAL MTRA. MARÍA DEL CARMEN ALANIS FIGUEROA

BIBLIOGRAFÍA

- ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo, Introducción a la ciencia política, 2ª ed., México, Oxford, 2000
- ANLEN LÓPEZ, Jesús. Origen y evolución de los partidos políticos en México, México, Porrúa, 1973
- ARISTÓTELES, Ética nicomaquea, 20ª ed., México, Porrúa, 2004
- _____, La Magna Moralia, trad. Patricio de Azcárate, Argentina, Losada, 2004
- BARANDIARAN, Rafael, Diccionario de términos financieros, 4ª ed., México, Trillas, 2000
- BARQUÍN ÁLVAREZ, Manuel, El Instituto Federal Electoral. Organización y Funciones, en KRIEGER, Emilio (Coordinador), Derecho y Legislación Electoral, Miguel Ángel Porrúa, México, 1993
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Derecho constitucional mexicano, 15ª ed., México, Porrúa, 2002
- BURKE, Edmundo, Textos políticos I, los clásicos, 2ª ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1984
- CABOARA, Lorenzo, Los Partidos Políticos en el Estado Moderno, Latinoamericanos, Buenos Aires, 1967
- CARBAJAL, Juan Alberto, Tratado de Derecho Constitucional, Porrúa, México, 2002
- CARPIZO, Jorge, Derechos humanos y ombudsman, México, CNDH-IIJ, 1993
- CHUAYFET CHEMOR, Emilio, Algunas Reflexiones sobre el Financiamiento a los Partidos Políticos en México, en Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, UNAM-IIJ, México, 2002
- CLAUDE COLLARD, Jean, Los Regímenes Parlamentarios Contemporáneos, Blume, Barcelona

- CORNEJO CERTUCHA, Francisco M., "Interés público" en Diccionario Jurídico Mexicano, México, IIJ-Porrúa, 1997, Tomo III
- COSSÍO, José Ramón, Cambio social y cambio jurídico, México, M.A. Porrúa-ITAM, 2000
- _____, José Ramón, La teoría constitucional de la Suprema Corte de Justicia, 1ª reimp. de la 1ª ed., México, Fontamara, 2004
- CRESPO, José Antonio, Elecciones y democracia, México, Instituto Federal Electoral, 1995
- DE ANDREA SÁNCHEZ, Francisco, Los Partidos Políticos, UNAM, México, 2002
- DEL AGUILA, Rafael, Manual de ciencia política, 3ª ed., Madrid, Trotta, 2003
- DUVERGER, Maurice, Los partidos políticos, Fondo de Cultura Económica, México, 1994
- ESCRICHE, Joaquín, Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia, Paris, Librería de Rosa, Bouret y C., 1851
- FAYT, Carlos, Derecho Político, T. I, 7ª ed., Buenos Aires, Depalma, 1988
- FERRAJOLI, Luigi, Derechos y garantías. La ley del más débil, 4ª ed., Madrid, Trotta, 2004
- FIORAVANTI, Maurizio, Constitución: de la Antigüedad hasta nuestros días, trad. de Manuel Martínez Neira, 1ª reimp. de la 1ª ed., Madrid, Trotta, 2007
- FIX-ZAMUDIO, Héctor y VALENCIA CARMONA, Salvador, Derecho constitucional y comparado, 3ª ed., México, Porrúa, 2003
- GARCIA MAYNEZ, Eduardo, Filosofía del derecho, 12ª ed., México, Porrúa, 2000
- _____, Eduardo, Introducción al Estudio del derecho, 34ª ed., México, Porrúa, 1982

- GARCÍA PELAYO, Manuel, Derecho constitucional comparado, Madrid, Manuales de la Revista de Occidente, 1950
- GARZAZO, R. Diccionario de Política, España, Tecnos, 1977
- GUASTINI, Ricardo, Estudios de teoría constitucional, 1ª reimp. de la 1ª ed., México, Fontamara, 2003
- HERMET, Guy, ROUQUIE, Alain y LINZ, Juan J., ¿Para qué sirven las elecciones?, 2ª reimp. de la 1ª ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1992
- KANT, Emmanuel, Principios metafísicos del derecho, México, Cajica, 1962
- Kelsen, Hans, Teoría general del derecho y del Estado, 4ª reimp. de la 2ª ed., México, UNAM, 1988
- LAPALOMBARA, Joshep y WEINER, Myron, El origen y desarrollo de los partidos políticos, Princeton University, New Jersey, p. 29. Cit. por DEL ÁGUILA, Rafael, Manual de ciencia política, 3ª ed., Madrid, Trotta, 2003
- LOEWEINTEIN, Karl, Teoría de la Constitución, trad. Alfredo Gallego Anabitarte, Barcelona, Ariel, 1964
- LUCAS VERDÚ, Pablo, Principios de ciencia política, 2ª ed., Madrid, Tecnos, 1974, T. III
- MANTILLA PINEDA, Benigno, Filosofía del derecho, Colombia, Themis, 1996
- MONTERO ZENDEJAS, Daniel, Derecho Político Mexicano, México, Trillas, 1991
- MORALES, Ignacio, Derecho romano, 2ª ed., México, Trillas, 1987
- NOHLEN, Dieter, Sistemas electorales del mundo, 2ª ed., Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1981
- _____, Sistemas electorales y partidos políticos, 2ª ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1998
- NOHLEN, Dieter. Los sistemas electorales en América Latina y el debate sobre reforma electoral, México, UNAM, 1993

- PATIÑO CAMARENA, Javier, “Elección” en Diccionario Jurídico Mexicano, México, IJ-Porrúa, 1997, Tomo II
- PLANAS, Pedro, Regímenes políticos contemporáneos, 2ª ed., México, FCE, 1997
- PLATÓN, Diálogos, 31ª ed., México, Porrúa, 2009
- POPPER, Karl Raimund, La sociedad abierta y sus enemigos, trad. Eduardo Loedel, Barcelona, Planeta, 1967, vol. I
- RECASENS SICHES, Luis, Filosofía del Derecho de Francisco Suarez, 2ª ed., México, Jus, 1947
- _____, Filosofía del derecho, Porrúa, 17a. ed., México, 2003
- SAN AGUSTIN, La Ciudad de Dios, 16ª ed., México, Porrúa, 2002
- SÁNCHEZ AGESTA, Luis, Principios de teoría política, Madrid, Nacional, 1976
- SARTORI, Giovanni, Partidos y sistemas de partidos, 1ª reimpresión de la 2a. ed., Madrid, Alianza Editorial, 2000
- SERRA ROJAS, Andrés, Ciencia Política, 18ª ed., México, Porrúa, 2001
- _____, Derecho administrativo, 21ª ed., México, Porrúa, 2001
- _____, Teoría general del Estado, México, Porrúa, 1964
- TOCQUEVILLE, Alexis de, La democracia en América, 2ª. ed., México, Alianza, 1985
- TREJO, Raúl, Mediocracia sin mediaciones, Cal y Arena , México, 2001
- VALADÉS, Diego, Constitución y democracia, 1ª reimp. de la 1ª ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002
- _____, Problemas constitucionales del estado de derecho, México, UNAM, 2002
- WOLDENBERG José, et al, Una Reforma Electoral para la Democracia: Argumentos para el Consenso, Instituto de Estudios para la Transición Democrática, A.C., México, 1995

- WOLDENBERG, José, La construcción de la democracia, México, Plaza y Janes, 2002
- ZAGREBELSKY, Gustavo, El Derecho dúctil. Ley, derechos, justicia, trad. de Marina Gascón, Madrid, Trota, 1995

LEGISLATIVA

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Porrúa, tomo I y II, México, 2010.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, Sista, México, 2010.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, IFE, México, 2010.

Código Electoral del Estado de México, IEEM, México, 2010.

PÁGINAS DE INTERNET

- INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE MÉXICO, <http://www.ieem.gob.mx>
- INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, <http://www.ife.org/legislacion/>.
- ORDEN JURÍDICO NACIONAL DE LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, <http://www.ordenjuridico.gob.mx>.
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, <http://www.scjn.gob.mx>
- ULLOA, Félix, "Democracia y Financiamiento, consultado 06/04/10 en: www.maz.uasnet.mx/mayarena/enero02/webs/DemocraciayFinanciamiento-Felix.htm

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	I
CAPÍTULO PRIMERO	1
<i>CONCEPTOS Y DEFINICIONES DEL SISTEMA POLÍTICO MEXICANO</i>	
1.1 Introducción	1
1.2 El sistema político mexicano.	3
1.3 El Estado mexicano como fuente de instituciones	7
1.4 Visión del sistema electoral	11
1.5 Los partidos políticos dentro del sistema político	15
1.6 El financiamiento público en la realidad mexicana	21
1.7 La equidad como elemento primordial de toda norma	25
1.8 La representación política como característica del Estado mexicano	36
CAPÍTULO SEGUNDO	40
<i>LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y EL SISTEMA ELECTORAL</i>	
2.1 Introducción	40
2.2 Apuntes de la teoría de la constitución	41
2.2.1 La Constitución y sus principios	44
2.2.2 El derecho de asociación en materia política	55
2.3 Los partidos políticos,	63
2.3.1 La constitucionalización y el régimen jurídico de los partidos políticos	67
2.3.2 Fines de los partidos políticos: sociales e institucionales	72
2.4 El sistema de partidos	75
2.4.1 Sistema de partido único	77
2.4.2 Sistema de partido hegemónico	78
2.4.3 Sistema de partido dominante	78
2.4.4 Sistema bipartidista	79
2.4.5 Sistema pluripartidista o multipartidista	80
2.4.6 Otras variables para determinar un sistema de partidos	81
2.5 La importancia de las elecciones	84

2.6 Los sistemas electorales: mayoritario, representación proporcional y mixto 91

CAPÍTULO TERCERO 97
EL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

3.1 Introducción 97

3.2 Relación dinero-política 99

3.3 Realidad del financiamiento público en el sistema de partidos mexicano 104

3.4 Distribución del financiamiento público a los partidos políticos 110

3.5 La barrera legal para obtener el financiamiento público 124

3.6 La incongruencia constitucional sobre equidad 125

CAPÍTULO CUARTO 130
*LOS MECANISMOS PARA INCREMENTAR LA COMPETIVIDAD EN LA
 CONTIENDA ELECTORAL*

4.1 Introducción 130

4.2 La equidad del financiamiento público como factor determinante para desterrar
 la partitocracia en México 132

4.3 Incremento de la barrera legal para la obtención del financiamiento público 142

4.4 Adecuación de las bases constitucionales del artículo 41 fracción II, relativos
 al financiamiento público 146

CONCLUSIONES 156

ANEXO UNO 161

BIBLIOGRAFÍA 174