



Casa abierta al tiempo

Universidad Autónoma Metropolitana

Unidad Iztapalapa

EL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS
POLÍTICOS Y LA EQUIDAD ELECTORAL EN EL
ÁMBITO FEDERAL: AVANCES Y RETOS.

T E S I N A

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE LICENCIADO EN
C I E N C I A P O L Í T I C A
P R E S E N T A

JUAN GILBERTO MARTÍNEZ AVENDAÑO

MATRICULA: 97325163


PABLO JAVIER BECERRA CHÁVEZ

ASESOR
**PROF. PABLO JAVIER
BECERRA CHÁVEZ**



LECTOR
**MTRO. LUIS EDUARDO
MEDINA TORRES**

Iztapalapa, Ciudad de México Septiembre 2005

ÍNDICE.

Introducción.....Pág. 1

CAPÍTULO 1. ELEMENTOS BÁSICOS PARA EL ANÁLISIS DEL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.

1.1. Etimología y evolución del término “partido”.....Pág. 3

1.1.2 Desarrollo y estructura de los partidos políticos.....Pág. 6

1.1.3 Definiciones de partido.....Pág. 9

1.1.4 Funciones de los partidos políticos.....Pág. 11

1.1.4.1 Sociales.....Pág. 11

1.1.4.2 Institucionales.....Pág. 12

1.1.5 Sistema de partidos.....Pág. 13

1.2. financiamiento de los partidos políticos.....Pág. 18

1.2.1. Objetivos de la regulación.....Pág. 19

1.2.2. Modelos de financiamiento.....Pág. 20

1.2.2.1 El financiamiento público.....Pág. 20

1.2.2.2 El financiamiento privado y sus límites.....Pág. 22

1.2.2.3 Financiamiento mixto.....Pág. 24

1.2.3. Límites a los gastos de campaña electoral.....Pág. 24

1.2.4. Mecanismos de control y verificación del financiamiento.....Pág. 25

CAPÍTULO 2. MODELOS DE FINANCIAMIENTO A LOS PARTIDOS EN EL MUNDO.

Introducción.....	Pág. 27
2.1.1 Régimen constitucional de los partidos.....	Pág. 28
2.1.2 Régimen de financiamiento.....	Pág. 30
2.1.3 Financiamiento público directo.....	Pág. 32
2.1.4 Financiamiento público indirecto.....	Pág. 37
2.1.5 Prohibición de contribuciones privadas.....	Pág. 42
2.1.6 Transparencia y límites en los gastos.....	Pág. 43
2.1.7 Rendición de cuentas sobre los ingresos.....	Pág. 44
2.2. América Latina.....	Pág. 45
2.2.1 Régimen constitucional de los partidos en América Latina.....	Pág. 46
2.2.2 Financiamiento público directo.....	Pág. 47
2.2.2.1 Destino de los recursos públicos.....	Pág. 47
2.2.2.2 Método de distribución de los recursos públicos.....	Pág. 49
2.2.2.3 Momento en que se les otorga a los partidos el financiamiento.....	Pág. 51
2.2.2.4 Prohibiciones y límites a las aportaciones privadas.....	Pág. 52
2.2.3 Financiamiento público indirecto.....	Pág. 53
2.2.4 Rendición de cuentas.....	Pág. 54

CAPÍTULO 3: EL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO: LOS ANTECEDENTES.

Introducción.....	Pág. 56
Antecedentes.....	Pág. 57
3.1 Reforma electoral de 1963: Primeras subvenciones.....	Pág. 61
3.2 Reforma electoral de 1973: Acceso gratuito a medios de comunicación.....	Pág. 63
3.3 Reforma electoral de 1977: La constitucionalización de los partidos.....	Pág. 66

3.4 Reforma electoral de 1986-1987: La normatividad del financiamiento público....	Pág. 69
--	---------

CAPÍTULO 4. EL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO: LA ERA DEL COFIPE.

4.1 Reforma electoral de 1989-1990: El COFIPE y la ingeniería constitucional.....	Pág. 76
4.2 Reforma electoral de 1993: Reglas para el financiamiento de los partidos.....	Pág. 83
4.3 Reforma electoral de 1994: Ciudadanización de los comicios.....	Pág. 86
4.4 Reforma electoral de 1996: Las condiciones de equidad y transparencia de los procesos electorales.....	Pág. 88
Cuadro 1: Principales avances de cada una de las reformas electorales en el ámbito del financiamiento a los partidos.....	Pág. 98

CAPÍTULO 5. LOS EFECTOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL MODELO MEXICANO DE FINANCIAMIENTO A LOS PARTIDOS.

Introducción.....	Pág. 101
5.1 Consolidación del sistema de partidos.....	Pág. 102
5.2 Autonomía financiera de los partidos políticos.....	Pág. 107
5.2.1 El caso del PRI y el pemexgate.....	Pág. 111
5.2.2 El caso del PAN y los amigos de Fox.....	Pág. 113
5.3 Los medios de comunicación masiva (radio y televisión) en las campañas electorales.....	Pág. 115
5.4 El vacío legal en las precampañas.....	Pág. 121
Conclusiones.....	Pág. 124
Bibliografía.....	Pág. 127

Introducción.

Los partidos políticos juegan un papel fundamental en el desarrollo del Estado democrático, de ahí que el tema del financiamiento se haya constituido como un elemento central de la normatividad partidista. Los objetivos generales del financiamiento a los partidos políticos están relacionados con los instrumentos legales necesarios que generen condiciones de equidad en las posibilidades económicas para que todos los partidos difundan satisfactoriamente sus mensajes al electorado, durante los periodos electorales

La necesidad de los partidos de mantener en funcionamiento sus aparatos partidarios y la realización de campañas electorales cada vez más costosas en los medios de comunicación, elevaron considerablemente sus gastos político-electorales en los últimos cincuenta años. Ante esta situación los partidos se colocaron ante la problemática de tener que recaudar grandes cantidades de recursos, sin reparar en su origen, con la finalidad de mantenerse en la competencia electoral.

Este trabajo ofrece una visión comparada del tema del financiamiento en países con regímenes democráticos consolidados como es el caso de Estados Unidos, Alemania, Canadá y España, así como una visión del tema en Latinoamérica. En todos los casos, la visión incluye la revisión de aspectos como: a) los criterios de asignación de los recursos públicos sean directos o indirectos, b) el periodo de ministraciones, c) las prohibiciones para determinadas contribuciones, d) los mecanismos de transparencia y los límites establecidos para los gastos partidarios y e) la rendición de cuentas que los partidos llevan a cabo sobre sus ingresos. El objetivo de la visión comparada es encontrar avances normativos, que en materia del financiamiento a los partidos, que puedan ampliar el debate y sean factibles de incluir en la legislación mexicana

La última parte de este trabajo está dedicada al análisis del caso mexicano por la importancia que el tema ha adquirido en los años recientes, esto se debe fundamentalmente a tres razones: 1) la enorme cantidad de recursos que les entrega el

gobierno, 2) el uso que los partidos hacen de esos recursos y, por último, 3) por las fuentes de origen (a raíz de la elección presidencial en México en el año 2000).

El conocimiento y la difusión de las tres cuestiones anteriormente enunciadas son importantes no sólo porque dan certeza a la sociedad de que los recursos que aportan para los partidos están siendo utilizados de manera racional sino porque con ello se busca que los partidos no recurran al financiamiento ilícito como el ocurrido en las elecciones federales de nuestro país en el año 2000.

El análisis del caso mexicano parte de la reforma electoral de 1963 porque es con esa reforma que se modifican -por primera vez- las reglas del sistema político y se establecen legalmente concesiones mínimas que sirvieron de soporte para iniciar el proceso de institucionalización del financiamiento público a los partidos como un derecho, posteriormente se revisarán los efectos prácticos que tuvieron esas reformas en el sistema político.

CAPÍTULO 1. ELEMENTOS BÁSICOS PARA EL ANÁLISIS DEL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO.

1.1 Etimología y evolución del término “partido”.

Las sociedades actuales están constituidas no por individuos aislados, sino por grupos con ideas y formas afines de convivencia, con ideas y aspiraciones similares. Por la cantidad de personas que conforman las sociedades modernas es difícil que se de una organización total dado que cada uno de sus miembros actúan de manera individual. Es esta situación la razón fundamental por la que las personas se agrupan de acuerdo a una ideología social, formando partidos políticos, los cuales juegan un papel importantísimo en la integración de la estructura jurídico-social. El papel fundamental de los partidos es coadyuvar a un adecuado ordenamiento de la sociedad en cuanto a los diversos aspectos del ámbito social, sin embargo, es fácil confundir a un partido con otro tipo de organizaciones que también inciden en el sistema político.

Para los estudiosos de la ciencia política la investigación de este tema resulta un tanto complicada debido a la extensa bibliografía que se tiene, por la cantidad de partidos políticos que existen en el plano internacional, por la cantidad de teóricos y las diversas corrientes teóricas que abordan su estudio. Partamos pues a definir lo que se entiende por partido.

Inicialmente, el término partido deriva del verbo latino “*partire*”, que significa dividir, pero es hasta el siglo XVIII cuando es incorporado al léxico político, lo cual implica que no formó parte de la literatura política directamente del latín¹.

Un análisis riguroso de la palabra *partido* hace necesario también considerar el término “secta” derivado del latín “*secare*” que significa cortar o dividir. Este vocablo aparece en el horizonte lingüístico antes que “*partire*” y debido a que tenía un

¹ Sartori, Giovanni, Partidos y sistemas de partidos, Alianza Universidad, Madrid, 1987, p. 4.

significado similar a éste último término, la palabra “partido” fue utilizada en forma más suelta e imprecisa².

En este contexto el vocablo “partido” significaba “parte” y posteriormente el término surge en el idioma francés como *partager* que significa compartir, por último pasa al inglés como *partaking* (participación)³.

Cuando el vocablo “parte” se convierte en “partido”, el término se torna ambiguo y adopta dos significados, el primero hace alusión a “dividir” como derivación de “partire”, por otro “compartir” como consecuencia de la vinculación con “participación”⁴.

El panorama lingüístico se complicó aún más cuando el vocablo “secta” entró en desuso y, paralelamente, el vocablo *partido* se afirmaba en el lenguaje político, a ello se debe que durante el siglo XVIII el vocablo “secta” se vinculó con la religión. Este es un hecho que derivó en que la palabra *partido* adquiriera el significado que antiguamente tenía la palabra “secta” y fortaleció la asociación del término *partido* con la idea de ruptura y participación, concepto que tiene una carga de significado negativo⁵ y es, en este contexto, que tanto “partido” y “facción” comienzan a confundirse conceptualmente.

En el término *facción* predominaría un sentido peyorativo e indicaría, para los autores que escribían en latín, un grupo político dedicado a un “*facere*” perturbador y nocivo, a “actos siniestros”. Giovanni Sartori establecerá una diferenciación etimológica más precisa entre ambos conceptos, concibe a la “facción” como un vocablo más antiguo y más cimentado que “partido” cuyo origen deriva del verbo latín *facere* (hacer, actuar) llegando a significar un grupo político con inclinaciones desestabilizadoras y nocivas (*factio*).⁶

² Idem.

³ Idem.

⁴ Idem.

⁵ Idem.

⁶ Ibidem, p. 3.

Durante el siglo XVIII grandes pensadores políticos y hombres de Estado como Bolingbroke y Edmund Burke establecieron claramente la distinción entre partido y facción. Para Bolingbroke los partidos reflejan una diferencia de principios y proyectos más allá de los intereses personales de sus miembros (facción)⁷, mientras que para Burke el partido es un conjunto de hombres unidos para promover, mediante su labor conjunta, el interés nacional sobre la base de algún principio particular acerca del cual todos están de acuerdo.⁸

No obstante la defensa hecha por Burke, a los partidos se les siguió viendo durante mucho tiempo con desconfianza, al grado que autores como Madison y Washington condenaron a los partidos políticos por el hecho de considerarlos facciones.

⁷ Cit. por, Cárdenas Gracia Jaime. Partidos políticos y democracia. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, IFE, no. 8, p15.

⁸ Idem.

1.1.2 Desarrollo y estructura de los partidos políticos.

Para Duverger, el desarrollo de los partidos políticos está ligado a la extensión del sufragio popular y las prerrogativas parlamentarias⁹, reconoce que el momento fundacional de los partidos determina en mucho su posterior evolución y desarrollo por lo que identifica dos vías de génesis partidaria:

1) *Vía Interna*. Es decir, desde los grupos parlamentarios y comités electorales, es una vía más presente en el pasado, la orientación va directamente hacia la competición y la conquista de puestos. La subsistencia de dichos grupos y comités determina en buena medida un núcleo organizativo interno dual de los partidos debido a que sus directivas son primordialmente formadas con los propios parlamentarios¹⁰.

2) *Vía Externa*. Es una vía propia de la actualidad como producto de la presencia e incursión de organizaciones exteriores como son los grupos de interés, los nuevos movimientos sociales, etc., mismos que se transforman en partidos para influir dentro del gobierno y/o el parlamento a efecto de hacer prevalecer sus propios intereses¹¹.

En cuanto a la estructura interna de los partidos Duverger destaca la importancia del factor de influencia que tienen dos aspectos: 1) la identificación ideológica y 2) el sistema electoral.

Define a los partidos en el nivel de la estructura (ámbito horizontal) indicando que:

- a) En los *Partidos con estructura directa (unitaria)*, no existen nexos o influencias externas o en todo caso tienen una predominancia sobre éstas. Son partidos nacionales, verticales y centralizados. La disciplina partidaria en torno a las decisiones internas se fundamenta en el sistema electoral, además de que generalmente se expresan como partidos de masas y de clase.

⁹ Duverger, Maurice, Los partidos políticos, FCE, México, 1990, p 15.

¹⁰ Idem, p 16-22.

¹¹ Idem.

- b) Los *partidos con estructura indirecta (federada)*, se forman a partir de identidades sociales supraestructurales como es el caso de los partidos religiosos, étnicos o pluri-clasistas. En materia electoral, sus representantes son altamente autónomos frente a las decisiones de la dirección central del partido.

Otro criterio que encontramos en Duverger es ubicar a los partidos a partir de sus elementos de base:

- 1) Los partidos organizados a partir de comités, tienen una actividad fundamentalmente electoral por lo que su ámbito de acción está en relación directa con la captación de votantes en el distrito en disputa. Son agrupaciones voluntarias, marcadamente descentralizadas y generalmente amplias en el número de sus participantes, pero cerradas en la selección de dirigentes, quienes son los que pueden dedicar tiempo a la política¹².
- 2) Los partidos organizados a partir de secciones cuentan con estructuras caracterizadas por ser más permanentes en la medida en que intentan desarrollar un trabajo constante de reclutamiento, organización de masas y educación política, a eso se debe que su membresía sea más estrecha y más delimitada geográficamente. Los requisitos de acceso son menos rigurosos y existe una preocupación electoral como parte de la misión de sus dirigentes¹³.

Al desarrollar el tema de la articulación, Duverger distingue tres niveles de intensidad: a) una articulación débil en la medida en que sus organismos no sean permanentes, b) una articulación fuerte cuando los partidos están estructurados mediante secciones y c) una articulación muy fuerte cuando los partidos estén basados en células o milicias¹⁴.

Al plantear los tipos de enlace vertical y horizontal y las formas centralizadas y descentralizadas que definen la distribución del poder al interior de los partidos, Duverger plantea la diferencia sustantiva que estriba en los grados de democracia interna

¹² Ibidem, p 52.

¹³ Ibidem, p 53.

¹⁴ Ibidem, p 77.

de dichos organismos, pues mientras en los partidos horizontales hay una responsabilidad directa de los dirigentes ante sus agremiados, en los partidos verticales sólo son responsables ante la instancia superior una vez que la decisión ha sido tomada, sea en línea ascendente o descendente. Al respecto, también menciona que estos mecanismos pueden combinarse, dando como resultado una explicación de cómo los partidos se relacionan exteriormente para captar nuevos miembros, definir alianzas o imponer mandos en las organizaciones para-partidarias y estatales¹⁵.

¹⁵ Ibidem, p 79-81.

1.1.3 Definiciones de partido.

Para los estudiosos de la ciencia política, la investigación de este tema resulta un tanto complicada, entre otras razones, por la vasta bibliografía, el creciente número de partidos políticos que existen en el contexto internacional y las características particulares que cada uno de ellos presenta.

El objetivo es establecer qué es un partido político y poder diferenciarlo de otras entidades que no lo son, distinguirlo de otras organizaciones como lo son los grupos de interés o los movimientos sociales y resaltar sus principales características. Para definir a los partidos políticos es necesario considerar la existencia de varios autores y corrientes teóricas que los estudian y definen por su origen y desarrollo.

La revisión de algunas definiciones nos ayudara a comprender qué es un partido político:

Maurice Duverger define al partido como “una comunidad con una estructura particular”¹⁶, cuyo objetivo es “conquistar el poder y ejercerlo”¹⁷, posteriormente ajustará su propia definición para establecer que: “Un partido no es una comunidad, sino un conjunto de comunidades, una reunión de pequeños grupos diseminados a través del país (secciones, comités, asociaciones locales, etc.), ligados por instituciones coordinadoras”¹⁸.

Para Giovanni Sartori un partido político es cualquier grupo político identificable mediante un membrete oficial que se presenta en las elecciones, y es capaz de colocar a través de elecciones a candidatos para los cargos públicos¹⁹. La importancia de la definición propuesta por Sartori es que al introducir la variable electoral, está estableciendo una diferenciación más exacta entre un partidos y otras entidades políticas.

¹⁶ Duverger Maurice, Idem, p. 11.

¹⁷ Ibidem, p 15.

¹⁸ Ibidem, p 46-47.

¹⁹ Sartori, Giovanni, Ibidem, p. 63.

Para Schumpeter un partido “no es un grupo de hombres que buscan promover el bien común basados en algún principio en el que todos están de acuerdo... Un partido es un grupo, cuyos miembros se proponen actuar en concierto en la competencia por el poder político”²⁰.

Kelsen propone una definición en donde los partidos políticos son “órganos del Estado que exigen su constitucionalización para promover su democracia interna y rechazar toda tendencia oligárquica que se produzca en el interior de la organización partidaria”²¹.

Max Weber define al partido como “la forma de socialización, que descansando en un reclutamiento libre, tiene como fin, proporcionar poder a su dirigente dentro de una asociación y otorgar por ese medio a sus miembros activos determinadas probabilidades ideales o materiales”²². De la definición de Weber podemos resaltar dos aspectos, el primero, que no considera a aquellos partidos que utilizan la afiliación colectiva a través de sindicatos o agrupaciones laborales y segundo que establece por primera vez la importancia de las modalidades de financiamiento para la naturaleza de los partidos, es decir, a) si los candidatos soportan el mayor peso de los gastos electorales los partidos se configuran como plutocracias de los candidatos, 2) si los fondos provienen de mecenas el partido se configurara como agente de los intereses específicos de aquellos grupos y 3) si el financiamiento proviene de los afiliados al partido los candidatos dependerán del aparato del mismo.

²⁰ Cit. por Aldo, José y Carballo, Luis David, en Los partidos políticos, Anuario Jurídico IX, México, 1982, p. 237.

²¹ Cit. por Cárdenas Gracia, Jaime, Ibidem, p. 20.

²² Weber, Max, Economía y sociedad, FCE, México, 1969, p. 228.

1.1.4. Funciones de los partidos políticos.

La razón de que existan partidos políticos es que en la sociedad y en cualquier comunidad política, existen una gran diversidad de intereses e ideologías. En esas sociedades medianamente complejas, existen grupos que desean organizar la sociedad y el Estado de acuerdo con la ideología e intereses propios. Los partidos políticos desempeñan funciones específicas en la sociedad (sociales) y en el sistema político (institucionales).

1.1.4.1 Funciones sociales.

Son aquellas que tienen los partidos en tanto organizaciones que nacen de la esfera social y ante la cual tienen ciertas responsabilidades. Dentro de estas funciones están; **a)** la socialización política, entendida como un proceso mediante el cual los ciudadanos adquieren ciertos patrones y valores de comportamiento políticos, implica, según Cárdenas Gracia, el deber de los partidos de educar a los ciudadanos en la democracia²³. Al ubicar la socialización en los cimientos de todos los partidos, éstos aseguran la existencia de un núcleo duro de militantes que favorece un mayor nivel de actividad del partido en las tareas de proselitismo y en las campañas electorales. La revisión de los estatutos de los partidos e incluso las normas electorales se observará que la socialización se amplía a la promoción de valores democráticos, respeto de los derechos humanos, práctica de la tolerancia y derecho al disenso así como la capacitación de sus miembros a los principios ideológicos del partido²⁴. **b)** la representación de intereses que se dio a partir de la constitucionalización de los partidos, las funciones representativas quedaron casi exclusivamente relegadas a ellos, es decir, los partidos se convirtieron en “medios de canalización de múltiples intereses que tienden a preferir unos sobre otros atendiendo a su origen histórico, ideológico o a una determinada coyuntura política que hace más redituable la defensa de determinados intereses²⁵. **c)** desempeñan una función legitimadora al articular el apoyo y la confianza de los ciudadanos en las reglas de juego del sistema político y al formar parte de la

²³ Cárdenas Gracia Jaime, Idem, p. 25.

²⁴ Idem.

²⁵ Ibidem, p 27.

“conformación de los órganos del Estado mediante las elecciones además de que constituyen como focos de discusión y debate²⁶. A las funciones antes descritas Ojeda Paullada añade otros elementos²⁷: **d)** servir de instancia intermedia entre el gobierno y la sociedad en la definición, integración y aplicación de políticas públicas, por último, **e)** participar en los programas de gobierno, ya sea como “partido en el poder” o “como partido de oposición”.

1.1.4.2 Funciones institucionales.

Dentro de sus funciones institucionales se encuentran: **a)** el reclutamiento y selección de gobernantes que obedece a la necesidad ...”de contar con un grupo dirigente que se encargue de la cosa pública”²⁸, **b)** la organización de elecciones que implica “la influencia de los partidos en la elaboración de la legislación electoral, su papel en todas las etapas o procesos electorales y el hecho de ser los principales beneficiarios del resultado electoral”²⁹, por último, **c)** la integración de los principales órganos del Estado ya que “los candidatos triunfadores de los partidos integran las Cámaras y conforman grupos parlamentarios..., las distintas comisiones y estructuras del poder”³⁰.

²⁶ Cárdenas Gracia, Jaime, Op. cit, p. 27.

²⁷ Ojeda, Paullada Pedro. 2002, “Democracia Interna de los Partidos Políticos”, en Del Pilar Hernández, María (coordinadora) Partidos políticos: Democracia interna y financiamiento de precampañas, Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, IIJ-UNAM México, p 203

²⁸ Idem, p 28.

²⁹ Idem, p 29.

³⁰ Idem.

1.1.5 Sistemas de partidos.

Una democracia representativa se caracteriza por la existencia de varios partidos que compiten para acceder al poder político y gobernar de acuerdo a reglas claras y equitativas para todos, pero el sistema de partidos no se agota con el número de partidos y con el establecimiento de reglas claras para la competencia electoral. El sistema de partidos incluye, además de las dos variables enunciadas anteriormente, su organización interna, los vínculos que establecen con la sociedad y las instituciones políticas, las alianzas y estrategias que adoptan para conformar un modelo de estructuras e interacciones medianamente aceptables entre el conjunto de partidos.

En un primer criterio clasificatorio de los sistemas de partidos Duverger asume que se definen como las formas y modalidades en que coexisten los partidos a partir de tres variables centrales:

1. Una estructura interna, que permite ubicar los sistemas centralizados o descentralizados; los partidos totalitarios y especializados, los partidos flexibles y rígidos.
2. Factores supraestructurales como el número, las dimensiones ideológicas, la capacidad de alianzas, el nacionalismo, la repartición política, la historia, la religión, las étnias, etc.³¹.
3. El régimen electoral destaca como la variable clasificatoria más importante porque determina el número, la dimensión, el nivel de alianzas y de representación obtenido por cada partido. En este punto precisa que dependiendo de la fórmula y el principio electoral que se aplique se generarán tres tipos de sistema: sistemas de partidos basados en el dualismo, el multipartidismo moderado, o el multipartidismo extremo, que nos darán una pauta para ser la fortaleza interna de las instituciones de gobierno³².

Veamos a detalle cómo caracteriza Duverger a cada uno de estos sistemas:

³¹ Duverger Maurice, Idem, p 231.

³² Ibidem, p 232.

- Basados en el dualismo cuando se aplica el mecanismo de mayoría a una sola vuelta. Es un sistema en el cual dos partidos compiten por el poder cubriendo la mayor parte del espacio político por lo que el dualismo no puede mantenerse si uno de los contendientes asume una actitud anti-sistema y pasa entonces a una postura irreconciliable que terminaría por destruir dicha estructura. En estos sistemas es poco factible el surgimiento de partidos de centro, aunque puede haber partidos que pretendan desarrollar políticas de centro o estar localizados en medio de dos partidos que en última instancia la sociedad los identifica dentro de una clara polarización ideológica que sitúa a dichos contendientes en cierto punto potencial de alianza con alguno de los extremos³³.
- Los sistemas multipartidarios que desarrolla Duverger no ofrece un esquema de manejo atractivo cuando presenta algunos ejemplos de tripartidismo y tetrapartidismo, admite que el polipartidismo no sigue patrones definidos por lo que es prácticamente imposible su manejo teórico, asume que su contribución permite en ocasiones mitigar los problemas de la sub-representación y la polarización. Sin embargo previene que su manejo incorrecto puede atomizar las demandas sociales y desalentar la formación de alianzas si no se tiene una fórmula electoral adecuada para lidiar con la proliferación de partidos cuya práctica regularmente implica inestabilidad³⁴.

Sartori concibe el sistema de partidos como una sub-unidad del sistema político cuya apertura y evolución han dependido de que los países logren acumular condiciones significativas de representación y participación por parte de los partidos y la ciudadanía, aunque aclara que ambas condiciones no son suficientes. La existencia de un gobierno constitucional responsable no conduce necesariamente a una comunidad política basada en los partidos, es decir, a un sistema de partidos³⁵, por lo que “un sistema de partidos debe entenderse como un sistema de interacciones que es resultado de la competencia entre partidos”³⁶.

³³ Ibidem, pp 242-243.

³⁴ Ibidem, p 264-276.

³⁵ Sartori, *op. cit.*, p 50.

³⁶ Ibidem, p 69.

El sistema de partidos debe reflejar la presencia y el sentido de oportunidad de fuerzas políticas plenamente diferenciadas, aunque dicho sistema termine por alentar la hegemonía y la predominancia de un partido sobre los otros, siempre en condiciones de competitividad y estabilidad democráticas, para así poderlo distinguir del Estado-partido “unipartidismo pluralista”³⁷. Aunque generalmente persisten objeciones en torno al tamaño adecuado del sistema de partidos debido a que los sistemas bipartidistas no ofrecen alternativas amplias al electorado (apelando al factor de una baja competencia), y los sistemas multipartidarios extremos pueden producir una seria amenaza para la formación y conducción de los gobiernos (crítica que se hace en favor de la estabilidad)³⁸. Lo que ha establecido Sartori es que los sistemas de partidos no son un reflejo fiel del espectro de preferencias que pudieran presentarse o no en la sociedad, ya sea porque las restricciones legales y electorales impiden el acceso a nuevos partidos o porque la sociedad evoluciona de forma más acelerada y desecha las ofertas de los partidos existentes.

Sartori elabora una tipología de los sistemas de partido basada en tres criterios:

- I. Criterio numérico cuya utilidad es saber qué tanto se halla fragmentado el poder, es decir, de la concentración a la atomización.
- II. Criterio de clasificación ideológica que permite definir el nivel de pragmatismo y polarización, es decir, de la concentración a la dispersión.
- III. Criterio de la competitividad que define aspectos como las capacidades de hegemonía y la predominancia, además de la oportunidad y la alternancia del pluralismo limitado o extremo.

A la clasificación anterior Sartori añade dos indicadores para su configuración clasificatoria³⁹: el primero hace referencia al estudio de la fuerza mediante el número de votos traducidos en escaños, el segundo a la colocación de un partido (influencia) dentro del espectro izquierda-derecha (que define la intensidad y segmentación-distancia prevalecientes entre los partidos del sistema).

³⁷ Ibidem, p 74.

³⁸ Ibidem, p 78.

³⁹ Sartori, Op cit, p 160-162.

A partir de los criterios expuestos por Sartori los sistemas de partido pueden clasificarse en:

- 1) Sistema de partido único (monopolio), en donde el poder político lo monopoliza un solo partido y no existe ningún otro que compita con él.
- 2) Sistema de partido hegemónico. Permite la existencia de otros partidos pero únicamente como “satélites” o como partidos subordinados, esto implica la inexistencia de una competencia equitativa por el poder.
- 3) Sistema de partido predominante. Existe un partido que gobierna solo, con posibilidades de alternancia que electoralmente continúa teniendo mayoría absoluta.
- 4) Sistema bipartidista. Dos partidos compiten por el poder y éste se encuentra al alcance de ambos.
- 5) Sistema de pluralismo moderado (fragmentación baja)
- 6) sistema de pluralismo polarizado (polarización con alta fragmentación)

Autores como La Palombara y Weiner⁴⁰ sustituyen el criterio de la cantidad de partidos por elementos cualitativos y proponen una clasificación partiendo del criterio de competitividad y tomando en cuenta la diferenciación entre ideológica y pragmática. Estos autores distinguieron los sistemas competitivos en cuatro subtipos:

- 1) Alternante ideológico.
- 2) Alternante pragmático.
- 3) Hegemónico ideológico.
- 4) Hegemónico pragmático.

Como se aprecia es una distinción que da cuenta del hecho de que los fenómenos políticos en ocasiones son provocados por razones doctrinales y en otras, de praxis política. Propusieron también una subdivisión de los sistemas no competitivos:

⁴⁰ Cit. por Cárdenas Gracia, Jaime. Op. cit., pp.23-24.

1. Unipartidista-autoritario.
2. Unipartidista-pluralista.
3. Unipartidista totalitario.

Esta propuesta de tipología es poco útil porque los sistemas de partido son definidos sin que haya mediado una reflexión acerca de los mecanismos de transformación que modifican tales sistemas y provocan que evolucionen de una u otra forma.

1.2 Financiamiento de los partidos políticos.

La articulación del financiamiento de los partidos políticos está en estrecha relación con la configuración de los partidos dentro del Estado democrático y con la gestación y desarrollo de la política legislativa de las sociedades occidentales.

Cuando se crearon los partidos eran agrupaciones laxas, conformadas casi en su totalidad por personalidades de considerable fortuna, situación que les permitió contar con un patrimonio propio para mantener su estructura organizativa. Por otra parte, las campañas electorales se caracterizaron por el contacto directo entre el candidato y los electores de los distritos, ambas características hicieron que los partidos se convirtieran fundamentalmente en comités de elección

La incorporación del sufragio universal-masculino trajo la aparición de los llamados “partidos de masas” tradicionalmente vinculados a la izquierda y representados y formados por actores que requerían de financiamiento colectivo y propio. Esta situación obligó a situar la polémica sobre dos pilares:

- Conseguir la necesaria colaboración económica del conjunto de los miembros de los partidos para su autofinanciamiento.
- Procurar que los partidos contaran con el mayor número de militantes, porque al tener sus miembros poca capacidad adquisitiva, necesitaban de la solidaridad y colaboración del mayor número para darle vida propia y contrarrestar el potencial desplegado por otros partidos.

La inclusión de parlamentarios surgidos de las clases populares, permitió que se generalizara la demanda por la cual los cargos públicos electos debían ser remunerados para poder ejercer de manera satisfactoria su labor como representantes.

El proceso generalizado de constitucionalización de los partidos posterior a la segunda Guerra Mundial planteó el debate sobre el financiamiento de los partidos relacionado con su labor dentro del sistema político. La concepción de los partidos como instrumentos centrales de la democracia (en tanto articulan de forma mayoritaria la

voluntad popular y son expresión del pluralismo social), planteó la necesidad de introducir criterios que superaran el carácter exclusivamente privado de los partidos y la necesaria corresponsabilidad del Estado en su financiamiento. La concepción ubicaba a los partidos como instrumentos que debían ser financiados por el Estado.

1.2.1 Objetivos de la regulación.

El tema del financiamiento de las campañas electorales y de los partidos políticos comenzó a ser un tema frecuente cuando la política se volvió una actividad cada vez más costosa, fundamentalmente por el excesivo incremento de los gastos de las campañas electorales, cuyos costos se disparan por el uso de medios electrónicos de comunicación y organización, y la contratación de asesores extranjeros de marketing político aunado al ambiente de corrupción y de financiamiento ilícito en el cual comenzaron a caer los partidos.

Los primeros intentos de regular el financiamiento de los partidos tienen como antecedentes a países como Inglaterra y Francia a finales del siglo XIX y a Estados Unidos a principios del siglo XX, tomando como argumentos aspectos de orden económico y ético.

El debate respecto al tema del financiamiento tuvo como referentes tres sistemas electorales; el norteamericano, el español y el alemán, así la toma de decisiones urgentes respecto al financiamiento de los partidos políticos planteaba consecuencias específicas en tres dimensiones⁴¹: el funcionamiento del sistema político en su conjunto, la configuración y operación del sistema de partidos y la vida partidaria misma. Un hecho fundamental que influyó de en la toma de decisiones en relación con el financiamiento, fue la cuestión de la democracia deseada para ello se plantearon tres principios que actuaron de manera conjunta o separada para influir en este sentido⁴²;

1. Igualdad de oportunidades entre los participantes en las contiendas electorales.

⁴¹ Alcocer, V Jorge, Dinero y partidos, Nuevo Horizonte, México, 1993, p. 17.

⁴² Ibidem, p. 20.

2. La percepción de la influencia permitida y deseada de ciertos grupos de interés en la toma de decisiones públicas.
3. En ciertos casos, al principio de incentivación de la participación del ciudadano en la vida política.

La concepción de los partidos y el rol que desempeñan en los sistemas democráticos fue la primera cuestión a resolver, se plantearon tres definiciones de partido, todas ellas concibiéndolas como asociaciones privadas, pero argumentando el financiamiento de distinta manera:

1. Los ciudadanos deben mantener el costo de los partidos debido a la defensa de sus intereses.
2. El Estado debe financiar los gastos electorales porque este momento electoral cumple la función de voluntad general.
3. La función pública que tienen los partidos de formar la voluntad general no se limita al momento electoral.

El primer paso fue la adopción de tres modelos de financiamiento a los partidos: el modelo de financiamiento público, el modelo de financiamiento privado y el modelo que combinaba los dos modelos anteriores, el modelo mixto. Veamos las características de cada uno.

1.2.2 Modelos de financiamiento.

1.2.2.1 Financiamiento público.

Con el tiempo ha quedado claro que los partidos necesitan recursos para difundir y realizar sus postulados y principios ideológicos, para formar políticamente a sus afiliados e inducirlos a la participación activa en los procesos electorales y finalmente, para apoyar a sus candidatos en la realización de sus campañas políticas⁴³.

⁴³ Salgado Loyo, Alfredo. 1993. "El Financiamiento Público de los Partidos Políticos" en op, cit. p. 157.

Jaime Cárdenas, sugirió tres argumentos a favor del financiamiento público⁴⁴:

- a) Se convertirían en una garantía de supervivencia de los partidos.
- b) Serían el mejor método para respetar el principio de igualdad de oportunidades.
- c) Evitarían las prácticas de financiamiento ilícito.

Además de las anteriores, otras razones que justificaban el establecimiento de un modelo de financiamiento eran; 1) permitir que la sociedad conociera los lineamientos del partido al que ayudaría a sostener con su aporte, en calidad de contribuyentes, 2) crear condiciones equitativas durante el desarrollo de la competencia electoral entre todos los actores políticos, reduciendo la brecha que los separa en función de sus recursos económicos, por último, 3) reducir, limitar y controlar los costos de la política⁴⁵.El financiamiento público puede ser directo e indirecto.

El financiamiento público directo puede incluir dos rubros:

- a. Financiamiento para gastos electorales. El Estado subvenciona anticipadamente en función de los resultados obtenidos en los comicios anteriores y previsiones sobre los futuros. El financiamiento puede entregarse a los partidos, los grupos parlamentarios o los candidatos, aunque generalmente se efectúa mediante un modelo mixto que incluye las tres partes.
- b. Financiamiento de gastos permanentes. El estado subvenciona anualmente con una determinada cantidad los gastos ordinarios de los partidos y grupos parlamentarios en los periodos no electorales. Este tipo de financiamiento se fundamenta en el argumento legal de que los partidos son el cauce fundamental de representación democrática.

Por otro lado el financiamiento público indirecto tiene tres fuentes.

⁴⁴ Alcocer, V Jorge, Op. cit, p. 163.

⁴⁵ Raimundi, Carlos y Mariano Tilli, “Financiamiento de los Partidos Electorales y las Campañas Electorales”. Cuaderno de Reforma Política No. 3, 2002. En:<http://www.nuevomilenio.org/reformapol/032.html>.

- El financiamiento en especie. Un ejemplo claro de este tipo de financiamiento es la existencia de espacios gratuitos de propaganda político-electoral en los medios de comunicación públicos, que deben cumplir con el principio general de igualdad.
- Medidas fiscales especiales. Consiste en un trato fiscal favorable por medio de exenciones o desgravaciones a los partidos, tomando en cuenta sus actividades, sus afiliados, el pago de cuotas y los donativos que reciben es una forma de financiamiento que ha sido muy criticada debido a las irregularidades económico-fiscales que permite realizar.
- Financiamiento a organizaciones vinculadas a los partidos políticos. El estado financia a múltiples asociaciones que tienen un vínculo directo aunque no formal con los partidos.

1.2.2.2 Financiamiento privado y sus límites.

Los detractores de la financiación pública consideran que al ser los partidos políticos asociaciones con personalidad jurídica privada, que defienden intereses particulares, no deberían ser financiados con fondos públicos, y aunque el gran riesgo que tiene el financiamiento privado es que al pedir los partidos el apoyo de los grupos sociales o de los individuos se puede hipotecar la soberanía, los detractores justifican su postura argumentando que:

- 1) Los fondos privados, limitados cualitativa y cuantitativamente, son una prueba del enraizamiento de los partidos políticos en la sociedad.
- 2) Originan la falta de incentivación al no necesitar fondos privados, lo que aleja a los partidos de la sociedad.

Es obvio que la falta de financiamiento estatal puede llevar a una desmesurada influencia de ciertos sujetos y empresas sobre los partidos que financian, frente a la desesperación de estos de conseguir recursos financieros de cualquier forma y sin importar de quién provengan⁴⁶. El modelo de financiamiento privado implicaba

⁴⁶ Idem.

demasiados riesgos por lo que era primordial regularlo a fin de no coartar la equidad electoral ni el derecho de los ciudadanos de financiar a partidos con los cuales siente alguna simpatía. Los puntos trascendentales para regular consistían en:

- Establecer límites legales precisos a los donativos con la finalidad de que ciertos grupos privados no se apoderen de los partidos.
- Establecer un régimen de desgravaciones fiscales para que cuanto mayor sea la cantidad de donativo menor sea la desgravación fiscal y viceversa.
- Publicidad de los donativos para hacer del conocimiento de los electores quién está financiando a determinado partido, sobre todo en el caso de los grandes donantes.
- El control de los donativos debe procurarse por dos vías; a) el autocontrol que los partidos deben tener sobre el manejo y administración de sus recursos estableciendo las conductas prohibidas, la tipificación de sanciones así como órganos de control interno y 2) el control del Estado previniendo las conductas ilícitas, las sanciones y la autoridad que debe conocer de ellas tenga amplias facultades para sancionar de manera efectiva.

Los límites están pensados en la lógica de no permitir que aportaciones de empresas privadas, organismos internacionales, sindicatos y donaciones privadas, pongan en juego la estabilidad del sistema político⁴⁷.

En el financiamiento privado encontramos también tres fuentes:

1. Cuotas de los afiliados. Es el conjunto de aportaciones económicas individuales que periódicamente los afiliados del partido aportan a la organización, con carácter obligatorio. Si bien su origen se dio en los “partidos de masas” fue extendiéndose a los demás partidos. Es una vinculación económica importante porque expresa el nexo existente entre un partido y sus miembros en la dimensión material e ideológica.

⁴⁷ Ulloa, Félix, “Democracia y Financiamiento de los Partidos políticos”, en: <http://www.ndipartidos.org/pdf/gobernando/financiamientodepartidosulloa.pdf>, p. 51-52

2. Donaciones. Son contribuciones económicas voluntarias no periódicas de carácter privado. Estas contribuciones tienen su origen en los partidos conservadores debido a que históricamente se establecía una relación entre determinados intereses privados y los candidatos, de tal forma que los candidatos actuaban guiados por los intereses de quienes pagaban sus campañas.
3. Préstamos y créditos. Los partidos actúan como empresas, solicitando préstamos y créditos a bancos que imponen condiciones uniformes (al menos formalmente) para el universo de los partidos. El control de gastos cobra relevancia como una forma de control de este tipo de financiamiento de ahí que en algunos países esos créditos tengan que presentarse a organismos públicos para su fiscalización.

1.2.2.3 Financiamiento mixto.

Este tipo de financiamiento constituye una alternativa entre el financiamiento público y el privado, es una alternativa que media entre el financiamiento público y privado que los partidos reciben para el financiamiento de sus campañas y para sufragar los gastos de funcionamiento ordinario o funciones permanentes.

1.2.3 Límites a los gastos de campaña electoral.

En los últimos años viene registrándose un movimiento dirigido, por un lado, a poner límites a los gastos, y por el otro, disminuir la duración de las campañas. Un número reducido de países han introducido en su legislación normas destinadas a fijar límites a los gastos electorales, tal es el caso de Brasil, Colombia, Costa Rica y México.

Los mecanismos a los que se recurre para limitar los gastos de campañas electorales incluyen la fijación de topos máximos a los gastos que los partidos políticos, coaliciones y candidatos pueden erogar durante el desarrollo de sus campañas. Otros países han contemplado otros criterios para reducir el costo de los partidos políticos que van desde la reducción de los periodos de campaña hasta el establecimiento de límites a los gastos en publicidad.

1.2.4 Mecanismos de control y verificación del financiamiento.

El establecimiento de los modelos de financiamiento contrajo la dificultad de introducir instituciones legales autónomas encargadas del control y verificación legal del origen y uso que los partidos hacen de los recursos públicos que les son ministrados. Los mecanismos de control debían establecerse en tres ámbitos⁴⁸: 1) un control interno eficaz a cargo de los propios partidos, 2) un control a cargo del parlamento o congreso mediante la creación de comisiones especiales que se ocupen de las finanzas partidistas y 3) un control independiente a cargo de un órgano independientes y autónomos establecido constitucionalmente pero que no se adscriba claramente a ninguno de los poderes tradicionales del Estado.

La importancia de crear estos organismos radicaba en que se constituirían como órganos técnicos de control y no actuarían de acuerdo a intereses coyunturales. Para su óptimo funcionamiento no sólo era fundamental que fueran independientes de los poderes tradicionales sino de los mismos partidos y de otros grupos o factores reales de poder, en última instancia, serían órganos concebidos desde una visión de defensa constitucional y del régimen democrático. Para el desempeño de sus funciones, requerían de 1) autonomía financiera, 2) su integración estaría a cargo de personas propuestas por el poder legislativo, 3) normativamente quedaría prohibido que sus miembros fueran militantes de cualquier grupo de interés o actuar guiados por consignas 4) tendrían la responsabilidad de informar periódicamente de sus actividades al Congreso y a los ciudadanos, 5) los actos y decisiones de los órganos autónomos, salvo los casos comprensibles del secreto en las investigaciones, podrán ser conocidas por cualquier ciudadano, y cualquiera deberá tener acceso a la información, incluyendo obviamente, el resto de los órganos del Estado.

Por todo lo anterior, ha quedado clara la importancia de crear organismos electorales que estén legalmente dotados de; a) autonomía, b) Amplias facultades para revisar los informes financieros del origen y destino que de el hacen los partidos políticos, c) tener facultades para citar, proteger a informantes y acceder a cuentas

⁴⁸ Raimundi, Carlos y Mariano Tilli, Op. cit.

bancarias si la exigencia del caso así lo amerita, d) incluir en su marco normativo sanciones de reparación, multas así como el juicio penal.

La importancia de la rendición de cuentas es una obligación que debe recaer fundamentalmente en los partidos y candidatos, en tanto instituciones de orden público y porque un marco normativo de rendición de cuentas efectivo (que incluya todos los criterios en este capítulo abordados), es uno de los instrumentos más confiables para controlar los movimientos financieros y equilibrar las contiendas.

CAPÍTULO 2. MODELOS DE FINANCIAMIENTO A LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN EL MUNDO.

Introducción.

La discusión de las finanzas de los partidos es un tema cada vez más delicado debido a los escándalos que se suscitan cotidianamente y que han puesto de relieve las prácticas ilegales de recaudación y contribución contrarias a los fundamentos de las doctrinas democráticas, colocando con ello en el centro de los debates, las facultades que los organismos encargados de organizar los procesos electorales, tienen para investigar sin restricciones el origen y destino de los recursos que los partidos políticos destinan a las campañas electorales y demás actividades que realizan.

El tema del financiamiento de los partidos políticos y específicamente, el financiamiento que destinan a sus procesos electorales es importante pero conlleva a la dificultad de conseguir información confiable referente a los recursos que cada nación destina en la aplicación de sus procesos electorales. Para comprender mejor las características del financiamiento en estos países, trataremos dos aspectos fundamentales que norman la vida institucional de los partidos para posteriormente revisar el régimen de financiamiento de cada uno de ellos: a) el régimen constitucional de los partidos y b) el régimen de financiamiento.

La revisión del régimen de financiamiento a los partidos de estos países obedece a la vasta experiencia legislativa que han adquirido en la materia y a las diversas aportaciones que han hecho a nuestro modelo de financiamiento, entre ellos; 1) la publicación de los gastos electorales y las fuentes de financiamiento constituida como una garantía de transparencia de la vida política y del derecho a la información de la ciudadanía, es una aportación de Canadá y Alemania, 2) Estados Unidos cuenta con una amplia experiencia legislativa en la materia pero el costo de sus elecciones, o por lo menos de las más recientes, se han incrementado de manera desorbitada y 3) el caso de España es de enorme interés por tratarse de una nación con un proceso de transición relativamente corto y exitoso.

2.1.1 Régimen constitucional de los partidos políticos

Cuadro 1

Reconocimiento jurídico de los partidos políticos.

	ALEMANIA	CANADÁ	ESPAÑA	ESTADOS UNIDOS
Régimen constitucional de los partidos políticos.	Jurídicamente reconocidos en el artículo 21° de la <i>Ley Fundamental para la República Federal de Alemania de 1949</i>	No reconocidos constitucionalmente	Reconocidos en el artículo 6° de la <i>Constitución de España de 1798.</i>	Reconocidos en la primera enmienda de la <i>Constitución de Estados Unidos en diciembre de 1791</i>

Fuente: Elaboración propia con base a la revisión de la constitución de cada país.

El reconocimiento constitucional de los partidos políticos es una garantía que tienen los ciudadanos de organizarse y acceder mediante vías democráticas al gobierno o incidir en sus decisiones. Como se observa en el siguiente cuadro, sólo Alemania y España reconocen expresamente en su constitución, la existencia de los partidos políticos, mientras la constitución alemana promueve libremente la fundación de los partidos en tanto éstos “...participan en la formación de la voluntad política del pueblo”...⁴⁹, en España los partidos políticos son concebidos como una expresión del pluralismo político y como un instrumento fundamental para la participación política⁵⁰. Tanto la constitución de Alemania como la de España, establecen que la estructura y funcionamiento interno de los partidos deben estar orientados por principios democráticos.

⁴⁹ Artículo 21° de la *Ley Fundamental de la República Federal de Alemania de 1949.*

⁵⁰ Artículo 6° de la *Constitución de España de 1978.*

El caso de Canadá es distinto porque no están reconocidos constitucionalmente los partidos políticos. La razón que explica la ausencia del reconocimiento constitucional se explica –en el caso canadiense- en que es una monarquía parlamentaria federal regida por los principios de la Ley Constitucional de 1982 que recoge básicamente las disposiciones contenidas en la Ley de la Norteamérica Británica de 1867, a la que se le añadió una Carta de Derechos Ciudadanos y la derogación de la disposición, de alcance más bien formal, de que las leyes aprobadas en Canadá debían ser ratificadas en el Parlamento del Reino Unido para poder cobrar plena vigencia⁵¹. Aunque la constitución de Canadá no reconoce la existencia de partidos políticos, la libertad de asociación y las reuniones llevadas a cabo de manera pacífica están explícitamente establecidas en el *Capítulo Canadiense de Derechos y Libertades* y, como los demás derechos garantizados por dicho pacto, únicamente podrán ser restringidos en base a los límites razonables prescritos por la ley⁵².

En Estados Unidos, los partidos fueron reconocidos una vez realizada la primera enmienda constitucional ratificada el 15 de diciembre de 1791. La enmienda protegió, entre otras formas de agrupación, a los partidos políticos y prohibió al Congreso la creación de leyes destinadas a coartar el derecho del pueblo para reunirse pacíficamente.

⁵¹ Aguirre, Pedro (coordinador), Colección Sistemas políticos y electorales contemporáneos, No. 3, IFE, México, 2001, pp. 16-17.

⁵² Kingsley, Jean Pierre, Sistema electoral canadiense: Una revisión de la legislación, en Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, No 7, 1996, pp. 76.

2.1.2 Régimen de financiamiento.

Un requisito indispensable, que refuerza los regímenes democráticos, es la elaboración de leyes electorales secundarias que orienten y regulen el funcionamiento de los partidos políticos. En el siguiente cuadro observamos si estos países cuentan con una legislación electoral y si esta se ha reformado periódicamente.

Cuadro 2
Leyes electorales que regulan el funcionamiento de los partidos.

	ALEMANIA	CANADÁ	ESPAÑA	ESTADOS UNIDOS
Leyes electorales que regulan la actuación de los partidos políticos.	<p><i>Ley sobre partidos políticos</i> de 1967, con reformas en los años 1969, 1979, 1983, 1988 y 1989.</p> <p><i>Ley Electoral Federal</i> del 7 de mayo de 1956, con modificaciones en 1985.</p>	<p><i>Ley de Elecciones de Canadá</i> de 1974</p>	<p><i>Ley Orgánica del Régimen Electoral General</i> de 1985, modificada por las Leyes Orgánicas de 1987 y 1991.</p> <p><i>Ley Orgánica de Financiamiento de los Partidos Políticos.</i></p>	<p><i>Federal Elections Campaign Act</i> de 1974, modificada en 1976</p>

Fuente: Elaboración propia.

Observamos que Alemania es el único de los cuatro países que paralelamente a la redacción de una *Ley Sobre Partidos Políticos*, redactó una *Ley Electoral Federal*, se observa también como han sido continuamente reformadas para adecuarlas tanto a las nuevas necesidades de los partidos como para dar mayor certeza en los procesos electorales.

En el tema del financiamiento a los partidos en estos países, es importante plantear dos cuestiones previas: el primero consiste en establecer si cuentan con un marco normativo de financiamiento a los partidos y segundo establecer cuál es el órgano institucional responsable de la administración y aplicación de la norma.

Cuadro 3
Órganos responsables de administrar y aplicar la norma.

	Se contempla un sistema que regule el financiamiento de los partidos	Institución responsable (si existe), de aplicar la norma
Alemania	Sí	El presidente (speaker) del parlamento
Canadá	Sí	Instituto Nacional de Derecho Electoral
España	Sí	Institución Reguladora (creada solo para este propósito)
Estados Unidos	Sí	Instituto Nacional de Derecho Electoral

Fuente: Financiamiento a partidos políticos y campañas electorales: datos comparativos, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados, México, 2004

Como se desprende del cuadro anterior, todos los países contemplan un régimen de financiamiento y una institución legalmente constituida que ejerce la responsabilidad de aplicar las normas. Un dato interesante es que de los cuatro casos revisados sólo en Alemania no es una institución la que se encarga de la vigilancia de la aplicación de la norma, sino el presidente del parlamento.

2.1.3 Financiamiento público directo.

El financiamiento público directo presenta dos variantes; la primera que puede ser permanente, es decir, para subvencionar las actividades ordinarias de los partidos y segunda, que puede ser temporal en cuyo caso sólo financia los costos de las campañas electorales⁵³.

Alemania es un precedente importante cuando hablamos del financiamiento público directo. Fue un proceso iniciado con la declaración de inconstitucionalidad, en 1958, de las desgravaciones fiscales sobre las contribuciones políticas vigentes en el país desde 1954, la situación abría la posibilidad de que los partidos recibieran fondos públicos. El tribunal consideró que la celebración de elecciones era una de las responsabilidades gubernamentales y dado que los partidos desempeñan un papel decisivo en el cumplimiento de esa responsabilidad, se debía permitir que el Estado destinara los medios económicos necesarios no solo a las elecciones sino también para los partidos que la sustentan.⁵⁴

A partir de 1963 quedó establecido que la cantidad total a distribuir entre los partidos tendría como objetivo primario, sufragar sus actividades de carácter general, pero el panorama cambió cuando fueron presentados al Tribunal Constitucional diversos recursos de inconstitucionalidad por parte de varios partidos pequeños argumentando que el sistema de financiamiento público aplicado, violaba el principio de igualdad de oportunidades de los partidos reconocidos constitucionalmente a la vez que limitaba la posibilidad de competencia entre los mismos partidos como efecto de la desigualdad económica.

En julio de 1966 el tribunal declaró inconstitucional el financiamiento público a los partidos. En la sentencia el tribunal reconocía el papel de los partidos en el proceso de formación de la voluntad popular desde el momento en que esa voluntad popular se expresaba por la vía electoral, por lo que estableció el reembolso por parte del Estado, de los gastos necesarios para llevar a cabo una adecuada campaña electoral.

⁵³ Navas, Xiomara. 1998. "La financiación electoral: subvenciones y gastos", en Nohlen Dieter, Picado Sonia y Zovatto Daniel (compiladores), Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina, IFE, México, pp. 457

⁵⁴ Del Castillo, Pilar, Op. Cit, p. 88.

La solución a la sentencia del tribunal, fue el establecimiento de un modelo de financiamiento público de las campañas electorales, para tal efecto se aprobó en 1967 la *Ley de Partidos Políticos* en la que se establecía un sistema de subsidios para gastos electorales y una regulación de diversas actividades económicas de los partidos.

La visión integral del financiamiento público directo en estos cuatro países nos plantea inicialmente cuatro interrogantes; a) ¿se benefician los partidos del financiamiento público directo?, b) ¿Cuándo lo reciben?, c) ¿cuál es el objetivo del financiamiento público que se les otorga a los partidos políticos? y, por último, d) ¿cuáles son los criterios sobre los cuales se otorga este financiamiento?

En el cuadro cuatro encontramos información que resuelve cada una de las interrogantes. Al observar los datos se establece que únicamente en Estados Unidos los partidos no gozan de la prerrogativa de financiamiento estatal y que podemos distinguir claramente la adopción de tres modelos de financiamiento⁵⁵: a) el financiamiento a candidatos (caso de Estados Unidos), sólo aplica a las elecciones presidenciales: es un modelo en el cual el candidato es fundamentalmente el destinatario de la ayuda económica estatal. Las organizaciones de los partidos pueden recibir ciertos subsidios para la organización y realización de convenciones nacionales durante la campaña de las elecciones presidenciales y la cantidad destinada a los partidos es poco relevante por el monto del que se trata, b) Financiamiento mixto como es el caso de Canadá y España, este tipo de financiamiento tiene como finalidad cubrir los gastos generados por la administración general del partido y los propios de las campañas electorales y c) el financiamiento a los partidos, es un modelo europeo que entre sus objetivos se encuentran la consagración y reforzamiento del protagonismo de los partidos políticos frente a los candidatos.

⁵⁵ Del Castillo, Pilar, *La financiación de partidos y candidatos en las democracias occidentales*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Siglo XXI, España editores, 1985, pp. 66-67.

Cuadro 4
Financiamiento público directo

	Reciben los partidos políticos la prerrogativa del financiamiento público	Cuándo reciben el financiamiento público	¿Cuál es la finalidad del financiamiento público	Criterio sobre el cual se otorga este financiamiento
Alemania	Sí	Periodo de elecciones y entre estas	Aún no destinado	Actuación en la elección previa
Canadá	Sí	Únicamente en periodo electoral	1). Para la administración general del partido. 2). Para las actividades de campaña electoral	1). Realización de las presentes elecciones. 2). Número de candidatos nombrados en las presentes elecciones.
España	Sí	Periodo de elecciones y entre estas	1). Para la administración general del partido. 2). Para las actividades de campaña electoral	1). Actuación en la elección previa. 2). Presente representación en la legislatura
Estados Unidos	No	-	-	-

Fuente: Financiamiento a partidos políticos y campañas electorales: datos comparativos, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados, México, 2004

Revisemos ahora cada uno de estos modelos según el caso concreto del país que ha optado por el:

a) Financiamiento a candidatos.

El régimen de financiamiento público a candidatos es un modelo típico de Estados Unidos el cual presenta dos importantes características⁵⁶:

1. Está dirigido fundamentalmente a los candidatos presidenciales, por lo que, más que apoyar el funcionamiento permanente de los partidos, lo que se persigue es apoyar a los candidatos en el desarrollo de sus campañas electorales.

⁵⁶ Alcocer V, Jorge, (compilador), Op. Cit, pp. 32-33.

2. Garantiza un trato preferencial a los partidos mayoritarios si consiguen el 25% del voto popular.

La *Ley de Fondos de Campaña para las Elecciones Presidenciales* prevé un fondo de campaña financiado exclusivamente por una donación de 3 dólares (o hasta 6 dólares por declaración conjunta), que cada contribuyente asigna voluntariamente al marcar la casilla pertinente cuando lleva a cabo su declaración de impuestos, de tal manera el contribuyente autoriza la asignación de 3 dólares del Tesoro de los Estados Unidos, a las elecciones presidenciales los cuales no pueden ser utilizados para ningún otro programa federal. Los fondos recaudados de las declaraciones fiscales de los ciudadanos norteamericanos, son distribuidos en base a tres programas:

- a) Desembolsos paralelos para las elecciones primarias. Es una etapa en la cual los candidatos que reúnan las condiciones necesarias y participen en las elecciones presidenciales primarias pueden acceder a los fondos públicos de contrapartida equivalentes a las donaciones privados que recauden. Un candidato puede recaudar dinero de distintas fuentes pero sólo las donaciones de particulares se equiparan a este efecto. Por otra parte, las donaciones que realicen las PACs y los comités de partido, no reciben fondos de contra partida.

Los requisitos para ser partícipe del programa de fondos de contrapartida establecen que: I) los candidatos tienen que demostrar un apoyo de base amplia que le permita recaudar más de US\$ 5000 en donaciones de contrapartida en por lo menos 20 estados distintos, II) los candidatos deben convenir en utilizar los fondos públicos únicamente para los gastos de campaña y III) ajustarse a los límites de desembolso que se ajusta en los años en que se celebran las elecciones por el factor de inflación.

- b) Financiamiento para las elecciones generales. Los candidatos de los partidos republicano y demócrata⁵⁷ que obtengan el nombramiento de su partido para el cargo de presidente, tienen derecho a recibir un financiamiento para cubrir los gastos de su

⁵⁷ Según la *Ley de Fondos de Campaña para las Elecciones Presidenciales*, el candidato presidencial de un tercer partido puede tener derecho a ciertos fondos públicos después de las elecciones generales si recibe por lo menos el 5 por ciento del voto popular.

campana en las elecciones generales. El financiamiento básico es de U\$ 20 millones, pero esta cantidad se ajusta por la inflación en el año electoral.

- c) Financiamiento para las convenciones de los partidos. Cada partido político mayoritario recibirá fondos públicos para cubrir los gastos de la celebración de su convención de candidatura presidencial. La cantidad básica es de U\$ 4 millones por partido y se ajusta por la inflación en los años en que se celebran elecciones presidenciales.

Otros partidos también pueden recibir financiamiento público parcial para sus convenciones de candidatura siempre que sus candidatos hayan recibido por lo menos el 5% de la votación en la elección inmediata anterior.

b) Financiamiento mixto: Canadá y España.

En Canadá, el financiamiento mixto obedece al reconocimiento de tres figuras principales⁵⁸: 1) los candidatos individuales, sean independientes o afiliados a un partido político durante una campaña electoral, 2) los partidos políticos registrados, es decir, los partidos reconocidos que inscriban candidatos en por lo menos cincuenta de los 301 distritos electorales del país en una misma elección general y 3) las terceras partes; es decir; cualquier persona o agrupación que no es candidato ni partido registrado pero lleva a cabo publicidad durante la campaña. La legislación electoral canadiense dispone de fondos públicos para los gastos electorales de los candidatos y de los partidos políticos registrados y fondos únicamente para las terceras partes.

El financiamiento público directo es a través de un reembolso parcial de los gastos electorales bajo la siguiente formula:

- A los candidatos que recibieron al menos 15% de la votación, se les devuelve la mitad de sus gastos computables hasta el límite de las erogaciones.

⁵⁸ Kingsley, Jean-Pierre. 2003. "Canadá", en Carrillo, Manuel, Lujambio Alonso, Navarro Carlos y Zovatto Daniel, (coordinadores), Dinero y contienda político electoral, FCE, México, p. 334.

- Los partidos políticos que recibieron al menos 2% de la votación nacional (5% en aquellas circunscripciones donde presentaron candidatos), obtienen un reembolso de 22.5%.

En España la legislación contempla tres niveles de para otorgar el financiamiento público directo:

- Los gastos electorales para compensar a los partidos del incremento de gastos que les ocasiona la celebración de procesos electorales.
- Financiamiento anual para las actividades de funcionamiento ordinario (la aplicación de los recursos por parte de los partidos es libre por lo que pueden ser utilizados para cualquier tipo de gastos).
- Financiamiento a grupos parlamentarios para el desarrollo de los trabajos en las Cámaras legislativas.

2.1.4 Financiamiento público indirecto.

Este tipo de financiamiento generalmente se concede bajo dos modalidades: a) por actividades especiales y b) en especie. El financiamiento en especie reviste distintas modalidades como son la concesión de tarifas especiales para el envío de propaganda electoral, la posibilidad de utilizar locales públicos para los mítines y el uso gratuito de la televisión para propaganda electoral cuando es propiedad del Estado.

En la actualidad el financiamiento público indirecto que el Estado destina a los partidos contempla el acceso a los medios de comunicación debido a la importancia de influencia y cobertura que ofrecen y el estímulo fiscal. En el caso de los medios de comunicación es importante no perder de vista los criterios bajo los cuales les son asignados a los partidos determinado tiempo es esos medios. El cuadro 5 ofrece información detallada sobre el acceso que se les da a los partidos políticos en los cuatro países.

Cuadro 5

Financiamiento público indirecto (acceso a los medios de comunicación).

	¿Reciben financiamiento público indirecto los partidos políticos?	¿Tienen derecho los partidos al acceso gratuito de los medios de comunicación	Criterios considerados para asignar los tiempos de emisión
Alemania	Sí	Sí	- Tiempo equitativo. - Actuación en la elección previa. - Presente representación en la legislatura. - La distribución de acceso gratuito a los medios se basa en la duración y continuidad de la participación electoral y una asignación básica (el mínimo de tiempo al aire gratis) se prevé por todos los partidos contendientes.
Canadá	Sí	Sí	El tiempo es asignado de acuerdo a una formula que se basa en el tiempo pagado y otros factores.
España	Sí	Sí	Actuación previa a la elección.
Estados Unidos	No	No	

Fuente: Financiamiento a partidos políticos y campañas electorales: datos comparativos, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados, México, 2004

Como se observa, en Estados Unidos no se contempla ningún tipo de financiamiento público indirecto.

En Alemania la concesión de espacios gratuitos en periodos de campaña electoral les son concedidos a los partidos tomando como criterio de distribución su fuerza parlamentaria. La misma ley prohíbe los anuncios de corte políticos cuando no son periodos de campaña electoral.

En el caso de la radio alemana los partidos representados en el parlamento del Land, deciden los espacios destinados a la propaganda política así como los criterios de distribución. La legislación alemana contempla también el financiamiento a los institutos de investigación vinculados con los partidos, la cantidad es fijada mediante un acuerdo entre todas las fundaciones y los ministerios correspondientes según el ámbito

geográfico de la fundación y en función del número de escaños obtenidos por el partido al que estén vinculados.

En España el financiamiento indirecto no se limita a la concesión de espacios gratuitos en televisión. Durante la campaña electoral los partidos, federaciones, coaliciones y agrupaciones que concurren a los comicios, tienen derecho a espacios gratuitos de propaganda en las emisoras de radio de titularidad pública conforme a lo establecido legalmente⁵⁹. La distribución de los espacios gratuitos se lleva a cabo considerando el número total de votos que obtuvo cada partido, federación o coalición en las anteriores elecciones equivalentes y se complementa en función de los comicios generales y las elecciones municipales con el siguiente procedimiento:

- Para los *comicios generales* la distribución de espacios se realiza en función de los resultados obtenidos en las elecciones precedentes.
- Para las elecciones municipales el derecho a los tiempos de emisión gratuitos, corresponde a los partidos, federaciones o coaliciones que presenten candidaturas en municipios que comprendan al menos el 50% de la población de derecho de las circunscripciones incluidas en el ámbito de difusión⁶⁰.

Otros aspectos de financiamiento público indirecto que incluye la legislación española son: a) financiamiento de los gastos originados por el envío directo y personal de sobres y papeletas electorales o de propaganda y publicidad electoral a los electores, b) lugares especiales que los ayuntamientos deben prever para la colocación gratuita de carteles así como locales oficiales y lugares públicos de uso gratuito para la celebración de actos de campaña electoral y c) fijación, por orden ministerial, de tarifas especiales para los envíos postales de propaganda electoral y acceso a los datos censales a los que tienen derecho los representantes de cada candidatura.

En Canadá y Estados Unidos las condiciones de competencia electoral son distintas dado que la radio y la televisión no se encuentran en manos de ningún monopolio, por lo que coexisten con otras emisoras tanto públicas como privadas. En

⁵⁹ Blanco Valdés, Roberto L. 1995. "El régimen jurídico regulador de la financiación de los partidos políticos en España", en Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, No. 5, pp. 104-105.

⁶⁰ *Ibidem*, p. 104.

Canadá, por ejemplo, las emisoras están obligadas a facilitar 6.5 horas de su “horario estelar” para la publicidad pagada de partidos y candidatos y deben ceder de forma gratuita tiempos en la cantidad y horario que la autoridad electoral especifique en cada proceso electoral únicamente durante las tres semanas previas a la celebración de las elecciones⁶¹.

En Estados Unidos se prevén dos disposiciones legales⁶² con el objetivo de establecer condiciones más equitativas de competencia electoral en los medios de comunicación. La primera se denomina “de oportunidades iguales” y establece que si una estación proporciona tiempo gratuito o vende tiempo aire a un candidato, debe darle la misma oportunidad para obtener tiempos similares a todos los candidatos que contiendan. Si se trata de tiempos pagados, los candidatos opositores pueden obtener la misma cantidad de tiempo si pueden pagarlo, la segunda estipula que las compañías de radio y televisión deben cobrar el precio más bajo por unidad a los tiempos que compran los candidatos a cargos públicos.

El ámbito fiscal es una opción más que se consideró para incentivar a los ciudadanos a apoyar económicamente a los partidos y a que éstos establezcan un acercamiento más estrecho con los ciudadanos. Aunque ésta es una opción inmejorable para que los partidos aumenten el monto de sus recaudaciones, la información obtenida ofrece datos importantes. Veamos los datos contenidos en el cuadro 6 para entender la relevancia de los datos obtenidos al revisar el régimen de financiamiento público indirecto en el ámbito fiscal.

⁶¹ Aguirre, Pedro (coordinador), Sistemas políticos y electorales contemporáneos, No. 6 Canadá, IFE, México, 2001, p. 29.

⁶² Herbert, E. Alexander. 2003. “Los Estados Unidos”, en Carrillo, Manuel, Lujambio Alonso, Navarro Carlos y Zovatto Daniel, (coordinadores), Op. cit, p. 334.

Cuadro 6
Financiamiento público indirecto en el ámbito fiscal.

	¿Tienen un estatus fiscal especial los partidos?	¿Los donantes de los partidos reciben ayuda fiscal?	¿Reciben otro tipo de financiamiento público indirecto los partidos?
Alemania	Si	Si (reducción fiscal y créditos fiscales)	No
Canadá	No	Si (reciben créditos fiscales)	Si
España	Si	No	Si
Estados Unidos	No	No	No

Fuente: Financiamiento a partidos políticos y campañas electorales: datos comparativos, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados, México, 2004

El estatus especial de los partidos en Alemania, consiste en la exención del pago de impuestos de sus ingresos sea por sucesión o propiedad, mientras que la ayuda fiscal que reciben sus donantes consiste en la obtención de créditos fiscales por los primeros \$ 1600 euros y deducciones fiscales por adicionales de \$1600 euros.

Otro tipo de financiamiento público indirecto que reciben los partidos incluyen; subsidios en envíos (España), subsidios únicamente para los líderes políticos (Alemania) y la generación de créditos fiscales con el recibo de donaciones (Canadá).

2.1.5 Prohibición de contribuciones privadas.

Cuadro 7
Prohibiciones en la fuente de ingresos de los partidos.

	ALEMANIA	CANADÁ	ESPAÑA	ESTADOS UNIDOS
Existe alguna prohibición en algún tipo de donación para los partidos políticos.	Sí	Sí	Sí	Sí
Restricciones a las donaciones extranjeras.	No	Sí	No	Sí
Prohibiciones para las donaciones de corporaciones.	No	No	No	Sí
De expresas contratadas por el gobierno	No	No	Sí	Sí
Donaciones de sindicatos.	No	No	No	Sí
Donaciones anónimas.	Sí	Sí	Sí	Sí
Otro tipo de donaciones.	No	No	No	No

Fuente: Financiamiento a partidos políticos y campañas electorales: datos comparativos, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados, México, 2004.

Como se observa en cuadro anterior, todos los países establecen alguna prohibición a las donaciones para los partidos políticos.

En el caso de Alemania no existe una prohibición total a las donaciones extranjeras, están permitidas únicamente si provienen de ciudadanos miembros de la comunidad europea o de corporaciones de la comunidad europea, tampoco está prohibido que las compañías realicen donaciones y los donantes corporativos son partícipes de los beneficios fiscales. La misma legislación alemana prohíbe las donaciones para; I) el jefe parlamentario o de una organización caritativa, II) una corporación con financiamiento público (más de 25% del capital social), III) si el donante espera o recibe cualquier beneficio a cambio y IV) si el recaudador de fondos toma más del 25% de la donación.

Tanto la legislación de Alemania como de Estados Unidos prohíben las aportaciones de los sindicatos con la finalidad de evitar presiones sectoriales, mientras

que en Canadá están prohibidas legalmente las contribuciones de los sindicatos cuando éstos no garantizan a sus empleados el derecho a la negociación. En Estados Unidos también están prohibidas las donaciones mayores a 100 dólares americanos en efectivo, las donaciones de algún banco nacional y las donaciones hechas a nombre de terceros.

Para las donaciones anónimas, en Alemania están prohibidas cuando exceden de 500 euros y España prohíbe las donaciones anónimas mayores al 5% del total del financiamiento público de los partidos.

2.1.6 Transparencia y límites en los gastos.

Los cuatro países cuentan con normas claras para hacer del conocimiento público sus gastos, pero en el tema de los límites a los gastos, sólo Canadá y España lo llevan a cabo; en España el límite de gastos de un partido en una elección es establecido para cada ciclo electoral por la Corte General de Contabilidad.

2.1.7 Rendición de cuentas sobre los ingresos.

De este aspecto se desprenden tres cuestiones; a) la existencia de un ordenamiento legal que obligue a los partidos a hacer públicos sus ingresos, b) la obligatoriedad de los donadores a declarar sus contribuciones y c) si están obligados los partidos a hacer públicas sus contribuciones. Veamos a detalle esas tres cuestiones.

Cuadro 8

Rendición de cuentas sobre los ingresos.

	Se contempla una norma que obligue a los partidos a revelar sus contribuciones.	Los donadores están obligados a declarar sus contribuciones.	Están obligados los partidos a hacer públicas las contribuciones que han recibido
Alemania	Sí	No	Sí
Canadá	Sí	No	Sí
España	Sí	No	Sí
Estados Unidos	Sí	No	Sí

Fuente: Financiamiento a partidos políticos y campañas electorales: datos comparativos, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados, México, 2004

En los cuatro países están contemplados requisitos legales que obligan a los partidos a hacer públicos los ingresos que reciben aunque la rendición de cuentas está encaminada más a la declaración pública de los partidos que de los donadores, la excepción es Estados Unidos pues aunque los partidos están obligados a hacer públicas las contribuciones que han recibido, ésta sólo es factible si las contribuciones han excedido el límite de \$200 dólares americanos.

En Alemania el total de los ingresos se hace público mediante categorías (individuales, de corporaciones, etc.), mientras que en España los partidos están

obligados a hacer públicas las contribuciones recibidas excepto una parte de las contribuciones privadas (menores a 5% del total del financiamiento público).

2.2 América Latina.

En ésta zona la mayoría de los países han realizado un esfuerzo por evitar actos de corrupción así como el ingreso de dinero ilegal en sus contiendas electorales, para ello han adoptado una serie de medidas que en términos generales incluyen:

1. Un sistema de financiamiento mixto para sufragar los altos costos de las elecciones y el funcionamiento ordinario de los partidos políticos.
2. Han establecido límites legales para que los partidos accedan al financiamiento público.
3. Han establecido límites legales en lo referente al origen y monto de los recursos privados.

La preocupación en América Latina por el tema del financiamiento a los partidos, también se ve reflejada en la legislación de la mayoría de los países que conforman la región, de ahí que podamos encontrar que comparten tendencias generales. Veamos los detalles de cada una de estas tendencias:

2.2.1 Régimen constitucional de los partidos en América Latina.

Cuadro 9

Régimen constitucional de los partidos en AL.

PAÍS	RÉGIMEN CONSTITUCIONAL
Argentina	En el artículo 38 constitucional, los partidos políticos son considerados instituciones fundamentales del sistema democrático.
Bolivia	Reconocidos en el artículo 223 constitucional, estableciendo que la representación popular se ejerce por medio de los partidos políticos o de los frentes o coaliciones formadas por éstos.
Brasil	Su artículo 17 constitucional consagra la libre formación, fusión, incorporación y extinción de partidos políticos, en tanto resguardan la soberanía nacional, el régimen democrático, el pluripartidismo y los derechos fundamentales de la persona humana.
Costa Rica	El artículo 98 constitucional establece el derecho de los ciudadanos a agruparse en partidos para intervenir en la política nacional, siempre que se comprometan en sus programas a respetar el orden constitucional de la República. Los partidos políticos expresarán el pluralismo político, concurrirán a la formación y manifestación de la voluntad popular y serán instrumentos fundamentales para la participación política. Su creación y el ejercicio de su actividad serán libres dentro del respeto a la Constitución y la ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos.
República Dominicana	Consagra la libre organización de partidos y asociaciones políticas en su artículo 104 constitucional, siempre que sus tendencias se conformen a los principios establecidos en la misma.
Ecuador	El artículo 114 garantiza el derecho a fundar partidos políticos y participar en ellos en las condiciones legales establecidas. Además gozarán de la protección del Estado para su organización y funcionamiento.
El Salvador	Consagrados en el artículo 85 el cual establece que los partidos son el único instrumento para el ejercicio de la representación del pueblo dentro del Gobierno por lo que sujeta sus normas de organización y funcionamiento a los principios de la democracia representativa.
Honduras	El artículo 47 constitucional garantiza la existencia y libre funcionamiento de los partidos políticos legalmente inscritos en tanto instituciones de derecho público.

Régimen constitucional de los partidos en AL. (Continuación).

Panamá	El artículo 132. Establece que los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumentos fundamentales para la participación política, sin perjuicio de la postulación libre en la forma prevista en la Ley... Por lo que (Art. 134) tendrán derecho, en igualdad de condiciones, al uso de los medios de comunicación social que el Gobierno Central administre y a recabar y recibir informes de todas las autoridades públicas sobre cualquier materia de su competencia, que no refieran a las relaciones diplomáticas reservadas.
Paraguay	El artículo 125. Consagra el derecho de los ciudadanos a asociarse libremente en partidos y/o en movimientos políticos para concurrir, por métodos democráticos, a la elección de las autoridades previstas en la misma Constitución y en las leyes, así como en la orientación de la política nacional.

Fuente: Base de Datos Políticos de las Américas. (1998) Naturaleza jurídica de los partidos políticos. Análisis comparativo de constituciones de los regímenes presidenciales, en: <http://www.georgetown.edu/pdba/Comp/Elecciones/Politicos/naturaleza.html>. 14 de junio 192005.

Como se observa en el cuadro, todos los países salvaguardan la libre creación de partidos y/o su afiliación tanto de manera expresa en capítulos que abordan exclusivamente el tema como en los capítulos referentes a los derechos individuales.

2.2.2 Financiamiento público directo.

2.2.2.1 Destino de los recursos públicos.

Como se aprecia en el cuadro diez, en Latinoamérica los recursos de origen público se destinan fundamentalmente a cubrir tres aspectos; a) actividades ordinarias, b) campañas electorales y c) una combinación de las dos anteriores.

Cuadro 10

Financiamiento público de actividades a partidos políticos en América Latina.

	Financiamiento de campañas electorales y funcionamiento permanente de los partidos	Únicamente campañas electorales	Únicamente actividades permanentes de los partidos.	Capacitación y/o investigación
Argentina	x			x
Bolivia		x		x
Brasil	x			x
Colombia	x			x
Costa Rica	x			x
República Dominicana	x			
Ecuador	x			
El Salvador		x		
Guatemala	x			
Honduras		x		
Nicaragua		x		
Panamá	x			x
Paraguay	x			
Uruguay		x		

Fuente: Financiamiento a partidos políticos y campañas electorales: datos comparativos, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados, México, 2004

Se observa en el cuadro diez que únicamente en nueve países se otorga financiamiento para actividades ordinarias y actividades electorales, mientras que en cinco países sólo se cubre el financiamiento de las campañas electorales. Un aspecto importante que han considerado algunos países es la pertinencia de asignar recursos para actividades de capacitación e investigación; entre los países que así lo han convenido encontramos a Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica y Panamá.

2.2.2.2 Método de distribución de los recursos.

En este renglón persisten cuatro métodos: a) en cantidades iguales, b) de manera proporcional a los resultados electorales, c) de manera proporcional a los resultados electorales y a la representación parlamentaria y d) de forma proporcional y equitativa al número de votos. Revisemos en el cuadro 11, cuál de estos métodos predomina en Latinoamérica y bajo que condiciones legales les es otorgado el financiamiento a los partidos. Se observará que en la zona latinoamericana se han establecido prácticamente los mismos criterios de asignación y los requerimientos legales para su acceso y se observará también que predomina el método proporcional a los resultados electorales para la distribución de recursos públicos.

Cuadro 11

Requerimientos legales para el acceso al financiamiento público y criterios de asignación en América Latina.

	Requerimientos legales	Criterios de asignación
Argentina	Los partidos oficialmente reconocidos deben haber participado en las elecciones anteriores para diputados nacionales.	Combinado (resultados electorales/ equitativo).
Bolivia	Los partidos deben alcanzar un mínimo de 3 % del total de votos válidos en el país en la elección anterior.	Resultados electorales.
Brasil	Proporcional al número de votos obtenidos en la última elección a la Cámara de Diputados.	Resultados electorales.
Colombia	Por arriba del 5% del total de votos.	Resultados electorales.
Costa Rica	Los partidos requieren al menos 4% de votos válidos a nivel nacional. Los partidos con registro provisional deben conseguir por lo menos 4% de los votos válidos o al menos un diputado.	Resultados electorales.
República Dominicana	Sólo los partidos que han participado en las dos últimas elecciones generales y aquellos que han aprobado candidatos independientes pueden recibir financiamiento.	Combinado (resultados electorales/ equitativo)
Ecuador	Los partidos deben recibir cuando menos 0.04% de los votos en elecciones	Combinado (resultados electorales/ equitativo)
El Salvador	No existen requerimientos legales.	Resultados electorales.
Guatemala	Los partidos requieren al menos el 4% de los votos en las elecciones generales.	Resultados electorales.
Honduras	No existen requerimientos legales.	Resultados electorales.
Nicaragua	Los partidos requieren al menos el 4% de los votos en las elecciones generales.	Resultados electorales.
Panamá	Los partidos deben obtener por lo menos 5% de los votos en cualquiera de las siguientes elecciones; presidenciales, legislativas o locales.	Combinado (resultados electorales/ equitativo)
Paraguay	No existen requerimientos legales.	Combinado (resultados electorales/ equitativo)
Uruguay	Se requiere participación en las elecciones internas y primarias y por lo menos 500 votos (mínimo necesario para cubrir el cociente de representación).	Resultados electorales.

Fuente: Financiamiento a partidos políticos y campañas electorales: datos comparativos, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados, México, 2004

2.2.2.3 Momento en que se otorga el financiamiento.

No está establecido un patrón general sobre el momento en que les son ministrados los recursos públicos. En algunos países les son entregados posterior a las elecciones, en otros antes que se celebren las elecciones y en algunos otros se divide el financiamiento en distintos momentos, como a continuación veremos.

Cuadro 11
Momento en que se les otorga el financiamiento público para actividades electorales.

	Antes	Después	Antes y Después	Otro	Facilidades para partidos nuevos
Argentina	x				x
Bolivia			x	x	
Brasil					
Colombia		x			
Costa Rica		x			
República Dominicana			x		x
Ecuador		x			
El Salvador			x		
Guatemala			x		
Honduras			x		
Nicaragua		x			
Panamá			x		
Paraguay	x	x			
Uruguay	x	x			

Fuente: Financiamiento a partidos políticos y campañas electorales: datos comparativos, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados, México, 2004

2.2.2.4 Prohibiciones y límites a las contribuciones privadas.

En la mayoría de los países el origen y destino de las aportaciones privadas está perfectamente regulado, sean aportaciones privadas, aportaciones del extranjero, de organizaciones sociales y políticas, de empresas contratadas por el gobierno y/o anónimas. Como se aprecia en el cuadro 12, todos los países prohíben las contribuciones anónimas y ponen límites a las contribuciones privadas. Países como El Salvador, Guatemala, Panamá, Perú y Uruguay no aparecen porque en sus respectivas legislaciones, no está contemplada legalmente la imposición de límites a las contribuciones privadas.

Cuadro 12

Prohibiciones y límites a las contribuciones privadas.

	Fondos extranjeros	Organizaciones políticas o sociales	Empresas contratadas por el gobierno	Anónimas	Límite a las contribuciones privadas	Techos a contribuciones
Argentina	x	x	x	x	x	x
Bolivia	x	x		x	x	x
Brasil	x	x	x	x	x	x
Colombia				x	x	
Costa Rica	x			x	x	x
República Dominicana	x			x	x	
Ecuador	x		x	x	x	
Honduras			x	x	x	
Nicaragua			x	x	x	
Paraguay	x	x	x	x	x	
Venezuela	x		x	x	x	

Fuente: Financiamiento a partidos políticos y campañas electorales: datos comparativos, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados, México, 2004

2.2.3 Financiamiento público indirecto.

Dentro del financiamiento público indirecto, los medios electrónicos de comunicación se han convertido en una herramienta fundamental para que los partidos difundan ampliamente sus postulados y proyectos. En la mayoría de los países de Latinoamérica, los partidos políticos cuentan con acceso gratuito a los medios de comunicación públicos y/o privados o ambos: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay. Sin embargo, el tipo de acceso a la televisión varía durante los periodos electorales: en Brasil y Chile los partidos disponen de un tiempo específico por día, libre de costo pero tienen prohibido pagar anuncios electorales; en Argentina los partidos disponen de tiempo gratuito y derecho ilimitado a anuncios pagados en medios de comunicación privados, en Guatemala, Honduras y Venezuela los partidos tienen derecho a anuncios pagados sin límite de tiempo, en Costa Rica, Ecuador y Bolivia los partidos políticos tienen la posibilidad de pagar sus anuncios y campañas en medios hasta un límite determinado. Con la excepción de Brasil y Colombia en la mayoría de los países el acceso a la televisión pública se limita a los periodos electorales.

La información específica del financiamiento público indirecto está contenida en el cuadro trece.

Cuadro 13

Financiamiento público indirecto.

	Acceso gratuito a los medios públicos y/o privados	Exención de impuestos	Incentivos para la divulgación/distribución de publicaciones	Uso de edificios públicos para actividades políticas	Motivación al voto	Transporte
Argentina	x	x		x		
Bolivia	X				x	
Brasil	X	X		X		X
Colombia	X		x		X	
Costa Rica						
Chile	X	X				
Ecuador		X				
El Salvador	X				X	X
Guatemala	x		X			
Honduras		X	X		X	X
Nicaragua		X				
Panamá	X	X	X	x		X
Paraguay	X	x			X	X
Perú	X		X		x	
Rep.						
Uruguay	x					
Venezuela						

Fuente: Financiamiento a partidos políticos y campañas electorales: datos comparativos, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados, México, 2004

2.2.4 Rendición de cuentas.

La rendición de cuentas es sin duda uno de los aspectos fundamentales del financiamiento público porque al obligar a los partidos a transparentar el origen y destino de los recursos públicos, que finalmente son de la sociedad, ofrecen a la ciudadanía mayor certeza sobre su uso. Este aspecto es también una de las mayores preocupaciones de la zona latinoamericana, así lo demuestra el hecho de que 17 legislaciones contemplen la obligación de los partidos y/o los candidatos a rendir cuentas de sus finanzas.

En el cuadro se observará que las únicas excepciones en la rendición de cuentas son Uruguay, en donde definitivamente no está contemplado ese requerimiento en la legislación y Guatemala y Panamá, en donde la rendición de cuentas sólo aplica en el destino de los fondos públicos. También se desprende que, excepto en Uruguay, en el resto de los países está concebida una organización con facultades para supervisar las finanzas de los partidos políticos y complementariamente cuentan con medidas legales para sancionar a los partidos que violen la legislación en materia de financiamiento. Las sanciones más comunes son: multas, revocación del registro del partido y la reducción y/o eliminación del acceso al financiamiento público. Veamos los datos:

Cuadro 14.
Rendición de cuentas.

	Por partido	Por candidato	Por donante
Argentina	X		
Bolivia	X		x
Brasil	X	x	X
Colombia	X	Candidatos presidenciales y parlamentarios, incluyendo candidatos independientes	
Costa Rica	X		
Chile	X		
Ecuador	X		
El Salvador	X		
Guatemala	X		
Honduras	X	Candidatos independientes	
Nicaragua	X		
Panamá	X		
Paraguay	X	X	
Perú	X		
Rep.	X		
Uruguay			
Venezuela	x	X	

Fuente: Financiamiento a partidos políticos y campañas electorales: datos comparativos, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados, México, 2004

CAPITULO 3: EL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO: LOS ANTECEDENTES.

INTRODUCCIÓN.

El tema del financiamiento a los partidos es un tema que recientemente fue incluido en la agenda de los debates en nuestro país debido a ciertos factores que ya no era posible ignorar, entre ellos, el enorme descontento social que generan los partidos en la sociedad por las grandes sumas de dinero que se les entregan y la poca efectividad que han tenido en la resolución de las problemáticas nacionales, por el reclamo de la oposición por establecer un régimen de financiamiento más equitativo y crear con ello condiciones igualitarias de competencia electoral y, por último, el alto costo que ha tenido el establecimiento de un régimen democrático mientras ciertos sectores sociales son olvidados en sus condiciones básicas de supervivencia. El retardo para abordar el tema se debió fundamentalmente a la época de hegemonía de un partido y a la ausencia de una competencia interpartidaria real.

ANTECEDENTES.

Aunque en la constitución de 1917 quedó garantizada la pluralidad de los partidos políticos y la realización de elecciones regulares⁶³, tanto en ésta como en la Ley para las Elecciones de los Poderes Federales de 1918, se percibe una clara omisión en el tema de la regulación de cualquier tipo de financiamiento en cualquiera de sus modalidades: público, privado y/o mixto⁶⁴.

La ausencia de un ordenamiento jurídico fue el contexto idóneo para que en 1930 el presidente Emilio Portes Gil, autorizara por medio de un acuerdo con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la reducción de siete días de sueldo por año a todos los empleados públicos considerados miembros activos del PNR y destacaba además los cuatro rubros a los cuales debían canalizarse los recursos obtenidos⁶⁵: beneficencia, seguridad, fondo de reserva para campañas electorales y acción social.

La decisión tomada por el presidente Portes Gil, confirmó la naturaleza del PNR como partido de Estado⁶⁶ y paralelamente reafirmó las características fundamentales con las cuales había surgido el partido, a saber: el carácter corporativo, autoritario y patrimonialista del sistema político.

Las leyes electorales subsecuentes de 1946 y 1951 omitieron tratar el tema del financiamiento a los partidos pero son fundamentales debido a que sí abordaron dos elementos importantes que le dieron al sistema político mexicano elementos necesarios para: 1) limitar el número de partidos que en él ingresaban y 2) para ejercer un control político eficaz sobre los partidos que pudieran surgir. En este contexto se crea la *Ley Federal Electoral de 1946* en la que quedaron explícitos los mecanismos legales necesarios para facultar al sistema en la intervención de los procesos políticos ya sea frenando, desestimulando e incluso impidiendo ciertas candidaturas independientes. La

⁶³ Becerra Chávez, Pablo Javier. 2003. "Las reformas electorales en la transición mexicana, en Becerra, Chávez Pablo Javier, Alarcón Olguín, Víctor y Bardán Esquivel, Cuitláhuac (coordinadores), Contexto y propuestas para una agenda de reforma electoral en México, Ed. IILSEN-UAM, México, p. 17.

⁶⁴ Castillo, Javier Santiago. 1996. "Las repercusiones políticas del financiamiento público a los partidos políticos" en Polis 96, División de Ciencias Sociales y Humanidades, UAM, México, p 88.

⁶⁵ Castillo, Javier Santiago, 1993. "La regularización jurídica del financiamiento de los partidos políticos en México (1963-1990)", en Polis 93, División de Ciencias Sociales y Humanidades, UAM, México, p. 81.

⁶⁶ Garrido, Luis Javier, El partido de la revolución institucionalizada, Ed. Siglo XXI, México, 1982, p. 113.

Ley Electoral de 1946 definió el tipo de partidos políticos que participarían junto al partido de Estado en las elecciones federales, estatales y municipales y delegó el centro del subsistema electoral a la Secretaría de Gobernación.

Por otra parte la creación de la Comisión de Vigilancia Electoral contemplada en la ley Federal Electoral de 1946 estaba claramente encaminada a mantener el control político, de ahí que haya sido integrada mayoritariamente por los miembros del partido en el poder:

- Dos comisionados del poder ejecutivo.
- Un comisionado de la Cámara de Diputados.
- Un comisionado de la Cámara de Senadores.
- Dos comisionados de los partidos políticos.

En el ámbito de los partidos políticos, se les consideró en la ley como “Asociaciones constituidas por mexicanos en pleno uso de sus derechos cívicos, para fines electorales y de orientación política”⁶⁷. La definición de los partidos que se estableció, no iba más allá de la ratificación del derecho de asociación consagrado en la constitución, por lo que no parecía haber razón para que el Estado prestara algún tipo especial de apoyo para las tareas de esos grupos particulares⁶⁸.

Por vez primera se les exigió a los partidos políticos nacionales un registro (nuevamente la Secretaría de Gobernación ejercía su facultad discrecional tanto en el otorgamiento como en la cancelación de dicho registro), para que pudieran participar en las elecciones locales. La dificultad no estribaba en la obtención del registro sino en los requisitos que la ley estipulaba para obtenerlo. Los requisitos incluían:

1. Contar con mínimo de 30 mil afiliados en todo el territorio nacional.
2. Formulación de una declaración de principios.

⁶⁷ Ley Electoral Federal de 1946, en *Legislación y estadísticas electorales, 1814-1997*, Enciclopedia parlamentaria, Vol. 3, No 2, Serie IV., 1997, p. 793.

⁶⁸ Peschard, Jacqueline. 1999. “El financiamiento por actividades específicas en México: Significado y perspectivas”, en Orozco Henríquez, J. Jesús, (Compilador), *Administración y financiamiento de las elecciones en el umbral del siglo XXI*, Memoria de III Congreso Internacional del Derecho Electoral, Tomo II, IJ-UNAM, México, p. 645

3. Programa político que contenga las finalidades y el señalamiento expreso de los medios que pretendían adoptar en su actividad gubernamental para resolver los problemas nacionales.

También los estatutos de la vida interna fueron modificados en la legislación para incluir: 1) un sistema de elección interna para nombrar candidatos, 2) un programa y un método de educación política de sus asociados y 3) un sistema de sanciones para aquellos de sus afiliados que violaran los principios morales o políticos del partido.

En términos generales, la Ley Electoral de 1946 creó un modelo de organización electoral centralizado con el cual facultó al grupo gobernante para controlar desde su nacimiento a cualquier organización política de carácter nacional, no aceptando a organizaciones políticas cuyas características y potencial se desconocieran, limitando así las posibilidades de que surgieran nuevas fuerzas políticas. Aun bajo este escenario político para 1946 quedaron registrados once partidos políticos nacionales, de los cuales el Partido Nacionalista del Pueblo (PNM), el Partido Fuerza Popular (PFP) y la Federación de Partidos del Pueblo Mexicano (FPPM) perderían su registro de manera discrecional, mientras que el PAN obtendría su registro transitorio en 1946 y el definitivo en 1948.

Fue un periodo de dominio absoluto, caracterizado por la falta de competencia del régimen político que se consolidó con el alejamiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de la vida política cuando en 1946 decide no intervenir en materia político-electoral, negando con ello la posibilidad de una doble instancia de reclamo jurídico a la oposición.

Por otra parte la Ley Federal Electoral de 1951 excluyó de la contienda electoral a los partidos políticos locales y regionales y reconoció legalmente a aquellos con registro nacional, es decir, disminuir aún más las posibilidades para el surgimiento de nuevas fuerzas políticas debido a que la ley prohibía que los partidos políticos eligieran a sus candidatos con procedimientos públicos similares a los procesos electorales.

En síntesis, durante los años de dominio del partido hegemónico (PRI), el resto de los partidos políticos mexicanos que surgían en la escena no se benefició de prerrogativa directa o indirecta alguna por parte del estado. El primer cambio, que

presentó un punto de inflexión ocurre con la reforma electoral aprobada en el nivel constitucional en 1962 y en el nivel de la ley electoral en 1963.

REFORMA ELECTORAL DE 1963

La reforma impulsada por el presidente López Mateos tenía como objetivo la introducción de un mecanismo de representación proporcional en el sistema electoral en la elección de quienes integrarían la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Lo que se pretendía era pluralizar la Cámara de Diputados ofreciendo para ello algunos espacios de representación a los partidos electoralmente débiles, específicamente al Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) y al Partido Popular Socialista (PPS), que cumplían el papel de “partidos satélites” del PRI y que veían en el sistema electoral un obstáculo insalvable para obtener representación y sobrevivir políticamente. La reforma estuvo encaminada a ofrecer algunos espacios políticos a la oposición democrática de centro-derecha (PAN), e incentivarlo a seguir legitimando al régimen post-electoral.

La reforma de 1963 es producto de un escenario en el que la ley había sido rebasada y por consiguiente era fundamental adecuarla a las nuevas necesidades de la oposición. Recordemos que es en 1946 cuando la ley no se aplicó y se le asignaron al PAN 20 diputados en lugar de 23 que es lo que le correspondía por haber obtenido 11.5 % de la votación.

En este contexto político se planteó la necesidad de una reforma electoral y fue el propio PAN quien propuso reformar la ley para exentar a los partidos políticos de los impuestos del timbre, sobre la renta, los relacionados con rifas y sorteos y por la venta de impresos. La propuesta panista fue incluida y aprobada, de tal forma que en el artículo 44 Bis quedó redactado que los partidos políticos nacionales legalmente registrados gozarían de la exención de los siguientes impuestos:

- a) Del timbre, que se cause en los contratos de arrendamiento, compra-venta y donación.
- b) Los relacionados con rifas, sorteos y festivales que tengan por objeto allegarse recursos para fines de su instituto.
- c) Sobre la renta, que se cause sobre utilidades gravables provenientes de la enajenación de los inmuebles adquiridos por compra-venta o donación para el ejercicio de sus funciones específicas.

- d) El que se cause por la venta de los impresos que editen relacionados con la difusión de sus principios, programas, estatutos, propaganda y por el uso de equipos y medios audiovisuales en la misma.

Esta reforma que inauguraba las prerrogativas a los partidos políticos, iniciaba con la exención de impuestos relacionados básicamente con los ingresos privados de los partidos (rifas, donaciones y venta de impresos), omitió introducir mecanismos de regulación para los ingresos privados y, en el caso de los partidos políticos, omitió introducir mecanismos de rendición de cuentas mediante informes sobre ingresos y egresos, razón por la cual la reforma causó efectos mínimos sobre las finanzas de los partidos. En tanto, el partido hegemónico seguía contando con el erario público para llevar a cabo sus actividades políticas.

El gran avance de la reforma electoral de 1963 no fue el logro de la exención del pago de impuestos, sino el hecho de que se había dado el primer paso en la institucionalización del financiamiento a los partidos políticos como un derecho⁶⁹.

En 1968 se gestó un movimiento estudiantil que pugnaba por las condiciones básicas de la vida civil y condiciones mínimas para poner en práctica las libertades democráticas, fue un movimiento singular, difícil de enfrentar y entender para los usos políticos de entonces en la medida en que representó un desafío para el régimen político desde uno de los sectores consentidos, timbre de orgullo del Estado postrevolucionario.

En términos generales, la movilización exigía un cambio en las condiciones esenciales de la vida política, fue una defensa en los hechos de la posibilidad de practicar una disidencia franca, para crear un ambiente nuevo de libertad ejercida y sobre todo, anunciaron la necesidad que tendría el país en las décadas siguientes, de cambiar su vida política; advirtieron tempranamente que el formato, los usos y las costumbres del Estado debían transformarse, atenerse a la mayor complejidad y a la nueva pluralidad de la sociedad y la cultura mexicana.

El resultado fue la propuesta de reforma electoral durante el sexenio de Luis Echeverría.

⁶⁹ Castillo, Javier Santiago. 1996, *op. cit.*, p. 89.

REFORMA ELECTORAL DE 1973.

El elemento central de la reforma es que estaba encaminada a fortalecer la inclusividad del sistema electoral inaugurado en la etapa anterior (1962-1963), de tal forma que fue incluido en el marco legal de la Ley Federal Electoral del 5 de enero de 1973, la disminución del umbral de representación proporcional que pasó de 2.5% a 1.5% de la votación, por otro lado, aumentó de 20 a 25 el total de diputados de representación proporcional que podía obtener cada uno de los partidos minoritarios (había 194 distritos de mayoría relativa en esa época). Ciertamente, la reforma de 1973 no incluyó el registro de nuevos partidos políticos, especialmente del Partido Comunista Mexicano, proscrito desde 1946, sin embargo la reforma pretendía aumentar la representatividad del sistema de partidos existente en ese momento (PAN, PRI, PPS y PARM).

En esta ocasión el objetivo de la reforma fue fortalecer el sistema de partidos, facilitándoles su comunicación con la sociedad por lo que a la exención de distintos impuestos lograda en la reforma de 1963, se sumaron dos prerrogativas más⁷⁰:

1. Subsidio a los partidos mediante franquicias postales y telegráficas por parte del Estado.
2. Acceso gratuito de los partidos políticos a medios de comunicación masivos como la radio y la televisión.

En lo referente al acceso gratuito a la radio y la televisión, esta prerrogativa se circunscribió a los periodos de campaña y se limitó a 5 minutos semanales en estaciones de radio y canales de televisión de cobertura nacional, su uso era exclusivamente para la difusión de las tesis ideológicas y programas de acción de los partidos políticos. Sin duda, se había logrado avanzar en el reconocimiento de la importancia que los medios masivos de comunicación tenían en la dinámica de la competencia electoral pero las prerrogativas establecidas en la ley, no tuvieron la consecuencia de alterar el crecimiento

⁷⁰ Artículo 39 de la Ley Federal Electoral de 1973.

electoral de los partidos: existir era suficiente contribución legitimadora para el régimen⁷¹.

A esa ausencia de crecimiento electoral de los llamados partidos minoritarios, se debió el triunfo en solitario en las elecciones presidenciales de 1976 por el único candidato registrado: José López Portillo, del Partido Revolucionario Institucional (PRI), un solo partido acaparó el 100% de la votación efectiva debido a que el Partido Acción Nacional no estuvo en condiciones de presentar alternativa a razón de una fuerte crisis interna y el Partido Comunista Mexicano (PCM) permanecía artificialmente excluido de la contienda legal. Se percibía que la debilidad de la vida electoral mexicana, encontraba su explicación en la ausencia de partidos y organizaciones nacionales capaces de presentar una alternativa y un desafío real a la coalición gobernante. Como observaría en su momento Carlos Pereyra en 1976⁷², el síntoma principal de la hegemonía del PRI residía en la inexistencia de partidos nacionales que habían crecido al margen del grueso tronco de la Revolución mexicana.

La ideología, los mecanismos y las leyes asociadas al funcionamiento del sistema político, permitieron que el PRI abarcara casi la totalidad de instituciones y fuerzas políticas, grupos empresariales, organizaciones de clase media y organizaciones campesinas, pasando por corrientes diversas y hasta encontradas provenientes del cardenismo, del nacionalismo revolucionario o de segmentos proclives a una modernización capitalista y de mercado. Dentro de esa gran coalición, suma de intereses y proyectos encontramos la característica esencial de la política en México: quién gobierna en todos los niveles (federal, estatal y municipal) y quién asumía los cargos del legislativo. Ese era el modo de operar del régimen de partido hegemónico, con el Presidente en el vértice de la pirámide.

Esta forma de funcionamiento tenía una pieza clave: un sistema electoral no competitivo en el cual las reglas electorales jugaban un papel importantísimo en el mantenimiento del status quo porque fungían como complemento necesario para salvaguardar la operación interna de la coalición gobernante.

⁷¹ Castillo, Javier Santiago. 1996, *op. cit.*, p. 90.

⁷² Cit. Por Becerra, Ricardo, Salazar Pedro y Woldenberg José, La mecánica del cambio político en México, Ed. Cal y Arena, México, 2000, p. 78.

Los elementos que permitían el perfecto funcionamiento del partido hegemónico eran: 1) el control gubernamental de los comicios, 2) la clausura a la entrada del sistema de partidos, 3) falta de canales adecuados para la representación de las oposiciones, 4) su indefensión legal y la ausencia de apoyo y por último, 5) financiamiento y prerrogativas a los partidos políticos distintos al PRI. Estas características electorales colocaban al PRI en una situación de privilegio porque con ello lograba ventajas organizativas, legales y logísticas, minimizaba la representación de la oposición reduciendo con ello su expresión organizada y garantizaba que los disidentes de la coalición no encontraran reciclamiento político (al no existir alternativas competitivas solo podía hacerse carrera política dentro del partido mayoritario).

Como hemos visto, las reglas electorales conformaron una barrera de contención que protegió la parte medular del régimen político. La ausencia de partidos políticos competitivos y la falta de reglas electorales abiertas eran dos condiciones esenciales sobre las que operaba el Estado surgido de la revolución. Esa realidad habría de cambiar drásticamente en 1977.

REFORMA ELECTORAL DE 1977

La época difícil en la que México estaba insertado, le planteaba al partido en el gobierno, la urgente necesidad de resolver las crecientes demandas de la población, responsabilizarse por la quiebra del modelo de desarrollo económico por el que se había optado y asimilar el cambio cultural que se había gestado para cambiar los mecanismos políticos reales y las reglas asociadas a él.

La transición política iniciada, fue parte de una transición de mayor alcance, provocada y estimulada por una situación extremadamente conflictiva en casi todos los órdenes de la vida social y por un acentuado alejamiento entre la lucha política real y la política legal. El tema de fondo de la transición política obedecía a un proceso de modernización de la sociedad y que por ello ya no se concebía en el formato político de partido hegemónico que ejercía un control centralizado de las instituciones del Estado, que gobernaba el mundo de las ideas y las costumbres y cuyo gobierno contaba con amplias bases de consenso, y aceptación consciente en el cuerpo de la sociedad mexicana. La transformación de la sociedad mexicana en una sociedad crecientemente compleja, diversa y plural evidenció que ya no era factible la existencia de un solo partido como representante y conciliador de todos los intereses y proyectos de un país que se modernizaba aceleradamente.

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

Aunque los avances de la reforma política estuvieron lejos de garantizar elecciones limpias y confiables, sí significaron un avance significativo en cuanto al establecimiento de: sistemas electorales mixtos en todos los Congresos de los Estados y en los Cabildos Municipales de las grandes ciudades, el derecho de los partidos políticos nacionales a competir en elecciones estatales y municipales sin tener que satisfacer requisitos adicionales y el establecimiento de una nueva modificación del sistema

electoral mixto de la Cámara de Diputados, en virtud del cual se incrementaría su integración de 196 a 400 escaños: 300 diputados serían electos en distritos de mayoría y uninominales, y 100 serían electos por representación proporcional a través de listas cerradas y bloqueadas.

En el ámbito del financiamiento a los partidos, la reforma política de 1977 inauguró formalmente el financiamiento público a los partidos políticos, quedando establecido en el párrafo 5 del nuevo artículo 41 constitucional que en la realización de los procesos electorales federales los partidos políticos nacionales debían contar, en forma equitativa, con un mínimo de elementos para sus actividades tendientes a la obtención del voto popular, mientras que el artículo 48 de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales 1977 estableció en ese mismo año prerrogativas como: a) acceso permanente a la radio y la televisión, b) disposición de los medios adecuados para el cumplimiento de sus tareas editoriales, c) en los periodos electorales dotar de un mínimo de elementos para sus actividades encaminadas a la obtención del sufragio popular, d) gozar de la exención de impuestos y derechos y e) hacer uso de las franquicias postales y telegráficas necesarias para el cumplimiento de sus funciones.

Lo inacabado de la reforma se percibía principalmente en dos aspectos. El primero estaba enmarcado en el inciso c, el cual no desarrolló ni detalló el nuevo precepto constitucional, pero sirvió de fundamento legal para que la Secretaría de Gobernación comenzara desde entonces a suministrar recursos en efectivo a los partidos políticos. La norma legal también omitió puntualizar lo que en adelante se entendería por “equidad”, ni el monto total que se distribuiría, tampoco la fórmula con que se determinarían los recursos que cada partido recibiría, ni el calendario de ministraciones. Otra omisión de la norma que es relevante resaltar fue la creación de mecanismos de rendición de cuentas sobre el uso de los recursos que hacían los partidos políticos como ocurrió desde la reforma de 1963. Debido a estas omisiones se concluye que el primer mecanismo de financiamiento público, formal y legal de los partidos políticos mexicanos fue esencialmente discrecional, al tiempo que toleró la irresponsabilidad de los partidos que, siendo beneficiados con recursos estatales, no tuvieron que rendir cuentas de la utilización a nadie.

Para completar el panorama de las prerrogativas ofrecidas a los partidos políticos, a raíz de la Reforma Política de 1977, el artículo 41 constitucional garantizó a los partidos el uso permanente de los medios de comunicación social, mientras que el artículo 49 de la Ley Electoral estableció que el acceso de los partidos a tiempos subvencionados por el Estado en radio y televisión ya no estarían limitados a los periodos de campaña federales sino que sería permanente y se incrementaría en periodos electorales.

En la Reforma de 1977, la ley estableció que cada partido determinaría libremente el contenido de las transmisiones (con lo cual ya no estaban limitados a difundir “tesis ideológicas”), por otro lado, se conservaron las exenciones de impuestos de 1962-1963, al tiempo que se ofreció a los partidos una nueva prerrogativa: la de recibir papel para sus publicaciones, así como un número mínimo de carteles y folletos durante las campañas para que el electorado recibiera información básica sobre los personajes postulados.

REFORMA ELECTORAL DE 1986-1987

El fortalecimiento de los partidos políticos que se venía registrando en los primeros años de la década de los ochenta, tiene su referente inmediato en la reforma política de 1977 porque, como argumenta Becerra Chávez, la apertura de nuestro sistema de partidos y la ampliación de los espacios de oposición no ponían en riesgo el control gubernamental sobre la organización de los comicios⁷³.

Visto en retrospectiva la reforma política de 1977 provocó que los grupos, los proyectos, y diversas personalidades políticas del país encauzaran sus inquietudes y propuestas a través de los procesos electorales. Así lo confirma el hecho de que en la década de los ochenta surgieron varios partidos que ampliaron el espectro ideológico de los votantes⁷⁴: el Partido Revolucionario de los Trabajadores (de filiación trotskista) refrenda su registro en las elecciones de 1982, el Partido Social Demócrata (en ese mismo año) y por último el Partido Mexicano de los Trabajadores en 1985.

Aunque normativamente se habían creado las condiciones mínimas para crear un sistema de partidos, el conflicto postelectoral de Puebla en 1982 aglutinó el descontento de los partidos de oposición distintos al PAN (PSUM, PRT, y PSD). El argumento del fraude que se había llevado a cabo en esa entidad y las violaciones a la ley fueron una constante de las elecciones estatales y municipales.

En los comicios estatales de Chihuahua también se argumentaba un fraude electoral y ante la actitud pasiva del gobierno, el alcalde panista Luis H. Álvarez realiza un ayuno de 41 días para exigir limpieza en los comicios de esa entidad. Fue un hecho que no logró que se devolviera el triunfo al candidato panista pero había logrado unir a diversas personalidades e intelectuales de ese estado que exigían la anulación de los comicios, su exigencia había logrado colocar el tema de los comicios como una prioridad.

⁷³ Becerra Chávez, Pablo Javier. 1994. "Entre el autoritarismo y la democracia; Las reformas electorales del sexenio de Salinas", en Polis 94, División de Ciencias Sociales y Humanidades, UAM, México, p. 143.

⁷⁴ Becerra Ricardo, Salazar Pedro y Woldenberg José, La mecánica del cambio político en México, Ed. Cal y Arena, México, 2000, pp. 158-159.

Aunado al nuevo fenómeno de la izquierda que estaba surgiendo en el país, en el ámbito económico el país había caído en crisis y las variables económicas no eran nada alentadoras: la caída del producto interno bruto, el crecimiento en las tasas de interés internacionales, multiplicación de la deuda externa, reducción de precios de las materias primas y la gran devaluación del peso frente al dólar. Fueron hechos que afectaron la credibilidad social del partido en el gobierno y configuraron un nuevo escenario⁷⁵: algunos grupos empresariales del norte emigraron al PAN mientras que otros contingentes sindicalistas, líderes agrarios y estudiantiles recurrieron al ámbito electoral para manifestar en esa esfera su antipatía al gobierno y a su política económica.

Con la ampliación del número de partidos y sus cambios de orientación hacia una opción real el gobierno advirtió que el control que tenía en la organización de los comicios estaba en riesgo⁷⁶ por lo cual en junio de 1986 se publicó en el Diario Oficial un acuerdo del Presidente de la República para que la Secretaría de Gobernación convocara a los partidos políticos nacionales, a las asociaciones políticas nacionales, organizaciones sociales, instituciones académicas y ciudadanos en general a participar en las audiencias públicas sobre la renovación política electoral y la participación ciudadana en el Distrito Federal.

Entre los temas que trataron los partidos en las audiencias aún no incluían el tema del financiamiento sus propuestas estaban enmarcadas en temas referentes a la integración de los órganos de representación popular, los partidos políticos nacionales, los órganos y procesos electorales, la calificación de las elecciones y la creación de un padrón electoral confiable para los partidos. La iniciativa presidencial en cambio consideró un paquete de reformas constitucionales y otro de modificaciones legislativas que en conjunto crearían un nuevo Código Federal Electoral.

En materia constitucional se modificaron el artículo 52°, 53° y 54° en materia de integración del Congreso de la Unión. Se acordó aumentar el número de diputados plurinominales al sistema mixto con dominio del componente mayoritario ya existente

⁷⁵ Idem, p. 164.

⁷⁶ Becerra Chávez, Pablo Javier. 1994. "Entre el autoritarismo y la democracia; Las reformas electorales del sexenio de Salinas", en *Polis 94*, UAM, División de Ciencias Sociales y Humanidades, México, p. 143.

por lo que ahora serían 300 diputados de mayoría y 200 de representación proporcional, éstos últimos serían electos en cinco circunscripciones. Normativamente se establecieron reglas claras para el reparto de diputaciones plurinominales⁷⁷: a) al partido que obtuviera entre el 50 y 70% de la votación nacional y menos de ese porcentaje del total de diputados por la vía de mayoría relativa obtendría el número de diputados necesario por la vía plurinomial para lograr igualar su porcentaje de diputados con relación al total de la Cámara, b) el partido mayoritario jamás podría tener más del 70% de diputaciones aunque su votación fuese mayor a dicho porcentaje, c) se creó la “cláusula de gobernabilidad” para que el partido mayoritario nunca pudiera tener menos del 50% más uno de los diputados, aunque su porcentaje fuese menor, y d) los partidos que obtuvieran el 1.5% o más de la votación participarían en el reparto de los diputados plurinominales de acuerdo a lo establecido en el Código Federal Electoral.

Para la integración del Senado se modificó el artículo 56° constitucional para renovarla por mitades cada tres años y darle continuidad a sus trabajos. En cuanto al número de senadores que la integrarían seguiría siendo de dos por cada entidad federativa y dos por el Distrito Federal.

El tema de la autocalificación también fue incluido en la reforma por lo que se modificó el artículo 60° para que cada Cámara calificara las elecciones de sus miembros (situación que cambiaría a partir de 1988 cuando la calificación de los diputados se realizaría por la totalidad de los “presuntos” diputados). En el mismo artículo 60° constitucional se dio cabida a la creación de un Tribunal de lo Contencioso Electoral cuyas resoluciones serían obligatorias y sólo podían ser modificadas por los Colegios Electorales de cada Cámara, este hecho representaba un avance significativo para la creación de verdaderas instancias jurisdiccionales.

Por último, paralelamente a la reforma electoral de 1986 se creó la figura de “Asamblea de Representantes”, como una instancia de representación integrada a partir del voto personal y directo de los capitalinos, para el logro de futuras reformas en el

⁷⁷ Becerra Ricardo, Salazar Pedro y Woldenberg José, *op cit.* pp. 179-180.

Distrito Federal. La organización de los comicios para integrar la Asamblea fue delegada a la autoridad electoral federal y las elecciones se llevarían a cabo cada tres años.

Otros aspectos que se desprenden de la reforma abarcaban:

- 1) El establecimiento de la representación proporcional en la integración de la Comisión Federal Electoral, las comisiones locales y distritales por lo que los comisionados de PRI se constituyeron automáticamente en la mayoría de dichos organismos.
- 2) Se autorizaron las candidaturas comunes como una vía distinta a la coalición, factor que facilitó la formación y crecimiento del Frente Democrático Nacional y potenció la capacidad competitiva de distintas organizaciones políticas de tradición de izquierda que dieron lugar a la creación del Partido de la Revolución Democrática en 1989.
- 3) Se redujo el tiempo entre la emisión del voto y su cómputo ya que a partir de 1988 se sufragaría en miércoles y el domingo siguiente deberían estar los resultados distritales.
- 4) Se suprimió la vía del registro condicionado para mantener la vía del registro definitivo con la intención de impedir la ampliación del sistema de partidos⁷⁸.
- 5) *Se ampliaron y reglamentaron las prerrogativas relativas al financiamiento público de los partidos con registro* las cuales quedaron expresadas en el artículo 61 del Código Federal Electoral de 1987, el ordenamiento dispuso el derecho de los partidos políticos al financiamiento público de sus actividades bajo disposiciones específicas.
 - Se estableció una fórmula para calcular el monto total del financiamiento de los partidos. La Comisión Federal Electoral fungiría como un órgano encargado de determinar el costo mínimo de una campaña electoral para diputado, la cantidad sería multiplicada por el número de candidatos a diputados de mayoría relativa registrados en los términos del Código para cada elección.

⁷⁸ Becerra Chávez, Pablo Javier. 1994, *op. cit.*, p. 143.

- El mecanismo de distribución de los recursos entre los partidos por el que se optó consistía en dividir por mitades el monto obtenido de la operación anterior: una mitad se distribuiría conforme al criterio de número de votos válidos obtenidos por cada partido político en la última elección para diputados federales de mayoría relativa y se distribuiría de acuerdo a los diputados federales que hubiesen obtenido en la misma elección por cualesquiera de los dos sistemas.
- Una calendarización de las ministraciones para la entrega del financiamiento obtenido por los partidos políticos la cual establecía que la entrega de los recursos públicos se realizaría en los tres años siguientes a la elección: en el primer año se les entregaría el veinte por ciento del total, en el segundo el treinta por ciento y en el último año se les ministraría el cincuenta por ciento restante. Cada monto sería distribuido conforme al calendario aprobado anualmente mientras que para efectos de la segunda y tercera anualidad la Comisión Federal Electoral estaba facultada para proponer los incrementos que considerara pertinentes.

Es importante destacar que la prerrogativa del financiamiento público excluyó a los partidos políticos que no obtuvieran el 1.5% de la votación nacional, para efecto de la conservación del registro, aunque sus candidatos hubiesen obtenido curules en la elección de diputados de mayoría relativa.

Con las nuevas disposiciones del Código Federal Electoral hubo avances en la certeza respecto al financiamiento público directo otorgado por el Estado, pero quedó pendiente la discusión y debate de dos importantes ámbitos de definición sujetos al mismo acuerdo de la Comisión Federal Electoral, dominada por la mayoría de 16 representantes priístas, y sujetos a una suerte de discrecionalidad, a saber; se establecía un método de estricta proporcionalidad para distribuir la mitad del financiamiento en el cual el criterio sería el porcentaje de votos obtenidos en la última elección federal mientras que la otra mitad se distribuiría en función del número de diputaciones federales obtenidos por los partidos bajo los dos sistemas. El margen de maniobra que se reservó el PRI en la Comisión Federal Electoral para actuar en función de las circunstancias políticas prevaletientes consistió en que podía definir si la otra mitad del financiamiento público se distribuiría en función de lo ocurrido en el sistema de los 300

escaños de mayoría (ámbito en el que obtenía una clara ventaja), o en función de la distribución de escaños de representación proporcional (en donde, pese a la “cláusula de gobernabilidad”, la distribución de escaños era más equitativa entre el conjunto de los partidos).

La Comisión Federal Electoral también se reservó un margen de maniobra en la definición del monto total a distribuir en la segunda y tercera anualidad del ciclo de financiamiento, al no establecer criterios legales (la inflación, la variación del costo mínimo de campaña o cualquier otro), para determinar los incrementos.

Un aspecto importantísimo de esta reforma era lo establecido en artículo quinto transitorio del Código Federal Electoral de 1987 que establecía la aplicación retroactiva del artículo 61 a todos los candidatos registrados en 1985 por lo que se beneficiaron todos los partidos. La retroactividad del financiamiento se aplicó bajo dos consideraciones: 1) los candidatos registrados en 1985 que fue el año de la elección legislativa previa y, 2) los resultados electorales de ese mismo año, a partir de la segunda anualidad del 30% correspondiente a 1987.

Las cantidades de financiamiento que les fueron otorgados a los partidos políticos en 1987 y 1988 no fueron del conocimiento público debido a que el Diario Oficial de la Federación jamás publicó acuerdo alguno de la Comisión Federal Electoral por el que se determinara el financiamiento público de aquellos dos años, por lo que la transparencia de la fórmula quedó en el olvido al no hacer del conocimiento público el financiamiento destinado a los partidos.

Otro elemento de vital importancia en el Código Federal Electoral fue el párrafo VIII del mismo artículo 61 el cual mandó a los partidos políticos la justificación anual del empleo del financiamiento público ante la Comisión Federal Electoral. En estricto sentido la autoridad no estaba facultada para fiscalizar el destino que los partidos le daban al financiamiento público, de ahí que, aunque el informe no debía incluir información relacionada con el financiamiento privado, no haya quedado registro alguno del cumplimiento por parte de los partidos de la obligación de entregar los informes. El vacío legal colocó a los partidos en una situación privilegiada al no existir una autoridad encargada de revisar los informes y la documentación que demostrara el buen uso de los

recursos públicos que hacían los partidos por lo que no era posible sancionar las irregularidades.

Con esta reforma el país había de arribar a la elección presidencial de 1988 la cual produciría el colapso del sistema electoral a raíz de las nuevas características con las que se desarrollaba la competencia partidaria: por primera vez en su historia el candidato presidencial del PRI obtuvo menos del 50% de la votación nacional mientras que la candidatura de oposición obtuvo poco más del 30%⁷⁹ este hecho evidenció el control que tenía el gobierno y el PRI sobre los organismos electorales gracias a lo cual la “caída del sistema” pudo ampliar la precaria mayoría del partido oficial.

Había que reiniciar el tema de lo electoral para avanzar hacia una transición de fondo del mismo sistema y mejorar las condiciones legales con las que se desarrollaba la competencia. Ese fue el objetivo de la siguiente reforma la cual se revisa a continuación.

⁷⁹ Cit. por Becerra Chávez, Pablo Javier. 1994, *op. cit.*, p. 145.

CAPÍTULO 4. EL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO: LA ERA DEL COFIPE.

4.1 REFORMA ELECTORAL 1989-1990

Las condiciones bajo las cuales se había realizado la elección presidencial de 1988: sin transparencia en los mecanismos de financiamiento público y sin procesos de fiscalización de los recursos públicos y privados de los partidos políticos, la desigualdad con que los medios de comunicación cubrieron las candidaturas de oposición, la negativa a revisar y comparar las actas electorales y la tensión que generó la actuación del Colegio Electoral fueron factores que evidenciaron el agotamiento del formato institucional debido a su incapacidad para encauzar la intensidad y la fuerza de los partidos contendientes en esa elección y paralelamente evidenciaron la deficiencia de la estructura electoral porque demostró en la práctica, no ser una institución capaz de generar confianza en la sociedad y en los propios partidos. Ante esta situación, el reclamo generalizado era retomar el tema electoral y consensar una reforma que promoviera la transparencia electoral y la competencia equitativa.

El primer paso hacia la transición democrática fue la convocatoria realizada por el presidente electo Carlos Salinas de Gortari a todas las fuerzas políticas y a la sociedad civil a debatir alrededor de cuatro temas entre los cuales destacaba la simplificación de los procesos electorales y la consolidación de los avances democráticos para fortalecer la organización y la participación ciudadana con la intención de fortalecer el consenso⁸⁰.

La característica de la legislatura encargada de procesar la reforma constitucional en materia electoral y posteriormente la elaboración del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, era la ausencia de un dominio abrumador del PRI tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado; en la Cámara de Diputados contaba con el 52% de las curules y en el Senado había por primera vez cuatro representantes de oposición⁸¹, todos del Frente Democrático Nacional (FDN): Porfirio Muñoz Ledo e

⁸⁰ Becerra, Ricardo, Salazar Pedro y Woldenberg José, *op. cit.*, p. 213.

⁸¹ Becerra Chávez, Pablo Javier. 1994. *op. cit.*, p. 146.

Ifigenia Martínez por el Distrito Federal, y Roberto Robles Garnica y Cristóbal Arias por Michoacán.

En el proceso de negociación que derivaría en la reforma de 1989-1990, los partidos no consideraron el tema del financiamiento como relevante por lo que su atención se enfocó en la creación de un Instituto Federal Electoral (IFE), un padrón electoral, la creación de un Tribunal Federal Electoral que ejerciera nuevas atribuciones en la materia así como el establecimiento de mecanismos claros para la realización del cómputo de votos.

Las iniciativas de reforma constitucional y creación del COFIPE, provinieron del grupo parlamentario del PRI como fruto de las negociaciones llevadas a cabo con el PAN. Con la reforma constitucional se añadió al párrafo cuarto del artículo 5º el siguiente texto:

“...pero serán retribuidas aquellas que se realicen profesionalmente en los términos de ésta Constitución y las leyes correspondientes”.⁸².

La finalidad era complementar, en el artículo 41º constitucional, la creación de un servicio electoral profesional, un servicio civil especializado en materia electoral para evitar la improvisación de última hora y la corrupción coyuntural por lo que la reforma se aprobaría con los votos de legisladores priístas y panistas.

En 1990 fue aprobado con un gran consenso el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales sólo se habían pronunciado en contra 65 legisladores y 2 abstenciones. Las novedades del nuevo código fueron:

1. Creación del Instituto Federal Electoral (IFE), formalmente autónomo y con patrimonio propio, fue constituido como “la autoridad encargada de la función estatal de organizar las elecciones para renovar a los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión”⁸³

⁸² De Andrea Sánchez, Francisco. (1992). “Reforma política 1990” en Boletín Mexicano de Derecho Comparado, n 73, págs. 137-150.

⁸³ Becerra, Ricardo, Salazar Pedro y Woldenberg José, *op. cit.*, p. 249.

El código electoral delegaba al instituto la realización de las actividades relativas al padrón electoral, derechos y prerrogativas de los partidos, preparación y desarrollo de la jornada electoral, cómputo y otorgamiento de constancias y la capacitación electoral.

El IFE tendría una estructura descentralizada, sus órganos serían de naturaleza técnica, de dirección y de vigilancia en todos los niveles. Las instancias de dirección y vigilancia tendrían una conformación colegiada y contarían con la presencia y participación de los partidos políticos. Su estructura se dividía en dos sectores: el sector de dirección política y el sector de ejecución operativa.

En el sector de dirección política (los consejos, desde el general, los 32 locales y los 300 distritales), destaca el Consejo General del IFE como máximo órgano de dirección de autoridad que quedó integrado de la siguiente forma⁸⁴:

- ▲ Presidente (secretario de Gobernación)
- ▲ Dos diputados.
- ▲ Dos senadores.
- ▲ Seis consejeros magistrados.
- ▲ Representantes de partidos políticos con asiento en el congreso (4 PRI, 2 PAN y 1 del PRD, PPS, PFCRN y PARM).
- ▲ Representantes de partidos políticos con registro (1 PDM, PRT, PT, PEM).

En el sector de operación ejecutiva (las juntas en los respectivos niveles) tendría como órgano colegiado a la Junta General Ejecutiva que quedó integrada en ese año por:

- ▲ Director General
- ▲ Secretario General
- ▲ Directores ejecutivos de:
 - Registro Federal de Electores
 - Organización Electoral

⁸⁴ Idem, p. 252.

- Capacitación Electoral y Educación Cívica
- Prerrogativas y Partidos Políticos
- Servicio Profesional Electoral
- Administración

Lo relevante del nuevo marco normativo aprobado fue la integración de los llamados “consejeros magistrados” en los consejos locales y distritales por lo que se había eliminado el nombramiento de los presidentes y secretarios de los consejos locales y los comités distritales que realizaba el secretario de Gobernación.

El nuevo código estableció la insaculación como procedimiento para integrar las casillas electorales y sus mesas directivas con la finalidad de dotar los procesos electorales de certidumbre. Se estableció en la ley que el procedimiento consistiría en la realización de un sorteo del 20% de ciudadanos empadronados para darles un curso de capacitación y posteriormente se procedería a su designación.

2. Para la integración de los órganos de representación popular, la reforma no derivó en la modificación de su integración, es decir, seguiría siendo de 500 diputados, pero sí introdujo requisitos específicos que debían cumplir los partidos para la asignación de los 200 diputados de representación proporcional (RP): a) registrar al menos 200 candidatos a diputados de mayoría relativa y b) alcanzar el 1.5% de la votación nacional.

En términos generales quedaron establecidas cuatro reglas de asignación de los diputados de representación proporcional (RP):

- Se estableció que 350 sería el número máximo de diputados a que podía tener acceso un partido político por lo que los 150 restantes se garantizaban a los partidos minoritarios.
- En la cláusula de gobernabilidad se estableció que el partido que obtuviera el mayor número de constancias de mayoría y el 35% de la votación, recibiría el número de diputados necesario para alcanzar la mayoría absoluta.

- La “escala móvil” incorporada en el COFIPE establecía el derecho del partido con mayor número de triunfos de MR a dos diputados adicionales por cada punto porcentual por encima del 35% y por debajo del 60% de la votación.
 - Se estableció en el marco legal que por debajo del 35% de votación nacional y entre el 60 y 70%, los partidos tendrían las curules correspondientes a su porcentaje de votos.
3. En el ámbito de los partidos políticos se retomó la figura del “registro condicionado” pero la autoridad electoral contaba con un margen considerable de discrecionalidad.
 4. Financiamiento público. En este tema el avance consistió en establecer cuatro rubros de financiamiento público a los partidos:
 - *por actividad electoral*, otorgado a partir de la votación obtenida por cada uno de los partidos en las elecciones de diputados y senadores.
 - *por actividades generales*, equivalente al 10% del financiamiento por actividad electoral y se entregaba de manera igualitaria.
 - *por subrogación*, que haría el Estado de las contribuciones que aportaban los legisladores para sostener a sus partidos
 - *por actividades específicas*, consistía en un reembolso de hasta el 50% de los gastos realizados por los partidos en cuanto a tareas editoriales, investigación, educación cívica, etcétera.
 5. Acceso de los partidos a los medios de comunicación. El nuevo ordenamiento incrementó el tiempo destinado a los partidos e incorporó como fórmula de distribución la votación obtenida por cada partido
 6. Registro federal de electores. Se encomendó su creación a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores y a las vocalías correspondientes en las juntas locales del IFE. El registro constaba de tres fases: a) la elaboración de un Catálogo General de Electores, 2) Padrón Electoral y 3) las listas nominales.

La actualización y depuración del padrón se llevaría a cabo con mecanismos de control y seguridad a la vista no sólo de la ciudadanía sino de los partidos políticos.

7. Procedimientos y reglas del proceso electoral. Los avances que se concretaron en la ley fueron: 1) se acotó el tiempo de las campañas electorales, 2) se cambiaba el día de la elección (tercer domingo de agosto) y 3) se modificaron las fechas de registro de candidatos para presidente, senadores, diputados de MR y diputados de RP.

En cuanto a la instalación de casillas, cada sección electoral tendría como mínimo 50 electores y 1500 como máximo y se instalaría una casilla por cada 750 electores⁸⁵. Se contempló la instalación de casillas especiales para los ciudadanos en tránsito el día de la elección.

Se estableció en la legislación que la Dirección General del IFE podía implementar un mecanismo de conteo de votos para difundir de manera ágil, confiable y oportuna los resultados preliminares de las elecciones.

8. Tribunal Federal Electoral. El Tribunal sería de carácter jurisdiccional y autónomo y tendría por tarea la resolución de los aspectos contenciosos. Lo integrarían magistrados electos por las dos terceras partes de los miembros de la Cámara de Diputados de entre los propuestos por el Presidente de la República, funcionaría en una Sala Central y cuatro regionales atendiendo a cada una de las cinco circunscripciones plurinominales que en materia electoral establecía la constitución⁸⁶.

Como hemos dado cuenta el principal avance, en cuanto al financiamiento público, contenido en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) estuvo enmarcado en el artículo 49 párrafo 1 que estableció una forma de reparto novedosa: el 90% de los recursos se distribuirían en proporción a los votos obtenidos por cada uno de los partidos que superaran el umbral de 1.5% y el 10% sería distribuido de manera igualitaria. Las nuevas disposiciones eran la base sobre las cuales

⁸⁵ Cit. por Becerra, Ricardo, Salazar Pedro y Woldenberg José, *op. cit.*, p. 263.

⁸⁶ De la Peza, José Luis. 1998. "Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación" en Galeana, Patricia (compiladora) El camino de la democracia en México, IJ-UNAM, México, p. 427

se pretendía hacer más equitativas las contiendas electorales. También se incluyeron en el código dos nuevas figuras de financiamiento público: 1) a cada partido se le otorgaría anualmente el equivalente al 50% del ingreso anual neto de sus diputados y senadores y 2) el IFE reembolsaría a los partidos políticos el 50% de sus gastos realizados para financiar las desde entonces llamadas “actividades específicas” (educación y capacitación, investigaciones y ediciones). El resto de las prerrogativas no cambiaron sustancialmente respecto de la ley electoral de 1987. Sin embargo, desde entonces se establecerán reglas para la contratación de espacios en la radio y la televisión, gracias a las cuales se determinó esencialmente que las tarifas que regirían para dicha contratación no podrían ser superiores a las de la publicidad comercial.

El tema del financiamiento a los partidos fue un tema en que los actores no habían puesto la atención suficiente ya que estaban centrados en otros aspectos electorales que una vez superados estaban listos para iniciar las propuestas y debates en torno al tema. La reforma de 1993 fue esencialmente para regular el financiamiento y la fiscalización de los partidos políticos en México.

4.2 REFORMA ELECTORAL DE 1993

Las modificaciones realizadas con esta reforma abarcaron tres grandes temas⁸⁷; I) las fórmulas de integración del congreso, II) eliminar la autocalificación de los procesos electorales y III) la incorporación en el marco legal de reglas para el control de las finanzas partidarias que es el tema que nos ocupa. En un escenario donde eran constantes las denuncias de importantes transferencias de recursos y ayuda en especie que los funcionarios de alto nivel ponían a disposición del partido en el poder por lo que era trascendental incluir el factor de transparencia de las aportaciones privadas que importantes grupos empresariales allegaban al PRI para las campañas electorales en todos los ámbitos.

Los hechos evidenciaron la falta de tratamiento de un tema que era clave no sólo para dotar de equidad las contiendas electorales, sino para darle mayor certeza a la sociedad sobre el destino que los partidos le daban a esos recursos públicos, evidenciaban también la falta de una regulación precisa sobre el financiamiento privado a los partidos y una reglamentación que los obligara a rendir cuentas ante las autoridades electorales. El gobierno y los partidos afrontaron entonces la necesidad de reformar el marco legal con el propósito de llevar a cabo una reforma de consenso⁸⁸.

Nuevamente se reformó el artículo 41 constitucional para remitir a la legislación secundaria la regulación del financiamiento a los partidos, en la legislación secundaria se contemplaron cinco rubros para el financiamiento de los partidos⁸⁹:

1. Público.
2. De la militancia (también se contemplaron las aportaciones de sus organizaciones sociales).
3. De los simpatizantes.
4. El autofinanciamiento.
5. Por rendimientos financieros

⁸⁷ Becerra, Ricardo, Salazar Pedro y Woldenberg José, Op. Cit, p.286.

⁸⁸ 1994: Tu elección, Memoria del proceso electoral federal, IFE, México, 1995

⁸⁹ Becerra, Ricardo, Salazar Pedro y Woldenberg José, Op. Cit, p.296.

Se prohibió a los poderes federales, de los estado y ayuntamientos, de las dependencias y entidades públicas, de extranjeros, ministros de cultos y asociaciones religiosas, de organizaciones internacionales, de las personas que vivan o trabajen en el extranjero y de las empresas mercantiles a financiar a los partidos, además, los partidos estarían obligados a presentar un informe anual de sus ingresos y gastos que la Comisión del Consejo General del IFE estaría facultada a revisar⁹⁰.

Las aportaciones a los partidos no serían deducibles de impuestos hasta un monto equivalente al 10% del financiamiento público total otorgado a los partidos podía ser anónimo, las aportaciones individuales no podían ser superiores al 1% del monto total del financiamiento público otorgado a todos los partidos, mientras que el límite para las personas morales sería del 5%.

La reforma estipuló que únicamente los partidos podrían contratar tiempo en radio y televisión para hacer campaña y el IFE (a través de la Secretaría de Comunicaciones), solicitaría a los concesionarios y permisionarios de los medios que entregaran un catálogo de horarios y tarifas, mismos que serían puestos a disposición de los partidos. Fuera de esos tiempos estaba prohibido contratar publicidad.

En el tema de las sanciones, éstas serían fijadas por el Tribunal Federal Electoral (existente desde 1990 pero con esta reforma se precisó en la constitución que sería la máxima autoridad en materia electoral), pero no de manera discrecional puesto que la legislación también contempló las sanciones que iban desde una multa económica hasta la pérdida del registro como partido político nacional.

Se acordaron los mecanismos legales para transparentar los recursos que ingresaban a la política así como los mecanismos para crear una marco regulatorio de los ingresos y egresos de los partidos. En síntesis, se había diseñado un primer esquema de fiscalización de los recursos financieros que ingresaban a los partidos en el cual quedaban pendientes varios aspectos, por lo que a partir de 1994 el tema del financiamiento a los partidos sería el eje del debate entre todas las fuerzas políticas para

⁹⁰ Idem.

avanzar aún más en las condiciones de equidad de la competencia partidaria. Los aspectos que habían quedado pendientes eran fundamentalmente cuatro⁹¹:

- La fiscalización real de las aportaciones anónimas al estar legalmente permitido que podían llegar hasta un 10% del total del financiamiento público a todos los partidos.
- Los montos contemplados en la legislación para las contribuciones de personas físicas y morales resultaron muy elevados, porque cien personas físicas podrían de hecho contribuir con la misma cantidad de recursos públicos destinada a todos los partidos y algo parecido podía ocurrir con veinte personas morales.
- La figura de los “topes de gasto” fue limitada debido a que el Consejo General del IFE sólo estableció los topes en los gastos de campaña presidencial, mientras que las juntas ejecutivas locales lo harían para las de senadores y las juntas ejecutivas distritales para las de diputados quedando un margen legal amplio para establecer esos topes.
- El acceso desigual a los medios y el tratamiento de los noticiarios a las actividades de los distintos partidos.

⁹¹ Idem, p. 297-298.

4.3 REFORMA ELECTORAL DE 1994

Fundamentalmente Fue motivada por la presión que ejercía la cercanía de las elecciones presidenciales de 1994 y los acontecimientos generados en el país a principios de ese año por el conflicto armado en Chiapas que sacudieron la estabilidad política del país. La reforma tuvo como antecedente un importante pacto político que incluyó por vez primera al PRD en su discusión, elaboración y aprobación.

El convenio denominado “Acuerdo para la Paz, la Democracia y la Justicia”⁹², fue aceptado por ocho de los nueve partidos, el propósito del documento era propiciar las condiciones de estabilidad, transparencia y equidad electorales, así como preparar la reforma electoral en aspectos específicos como; 1) la imparcialidad de las autoridades electorales, eligiendo para cada uno de los niveles a ciudadanos aptos, imparciales y honestos, 2) dotar de plena certeza y confiabilidad al padrón electoral, 3) Ofrecer garantías de equidad para el acceso de los partidos a los medios de comunicación, 4) evitar el uso ilícito de fondos y recursos del gobierno en apoyo a algún partido, 5) llevar a cabo una revisión del estado financiero de los partidos una vez concluidas las campañas electorales para, en caso de ser necesario, realizar ajustes, 6) una revisión de las recientes reformas realizadas al Código Penal que pudieran restringir algunos derechos fundamentales, 7) revisar la posibilidad de nombrar un fiscal especial para perseguir los delitos electorales y, por último, 8) convocar a un periodo extraordinario de sesiones para aprobar las anteriores reformas.

Nuevamente la reforma del artículo 41 constitucional fue para establecer que la organización de las elecciones se realizaría a través de un organismo público y autónomo con la concurrencia de los poderes ejecutivo y legislativo, los partidos y los ciudadanos⁹³. El texto constitucional resaltó la autonomía del instituto frente al gobierno y los partidos políticos y estableció que sus órganos colegiados quedarían integrados por consejeros ciudadanos designados por los poderes Legislativo y Ejecutivo y por representantes de los partidos.

⁹² Ver Carpizo, Jorge, La ciudadanización del proceso electoral federal 1994, Discurso pronunciado por el presidente del Consejo General del Instituto Federal Electoral, sesión del Consejo General del 3 de junio de 1994, IFE, México, 15 pp.

⁹³ Becerra, Ricardo, Salazar Pedro y Woldenberg José, Op. Cit, p. 326.

La reforma ciudadanizó la organización de las elecciones al incluir la figura del “consejero ciudadano” y paralelamente los partidos perdían su derecho al voto⁹⁴, sólo tendrían derecho a voz y su presencia sería de un representante por partido.

Con esta reforma la facultad de establecer el tope en los gastos de campaña (que correspondía a las juntas locales ejecutivas y distritales ejecutivas del IFE), se trasladó a los consejos locales y distritales a propuesta de las respectivas juntas, es decir, de los órganos ejecutivos a los órganos colegiados del instituto dominados por el voto ciudadano.

Otros aspectos en los que se avanzó fueron:

1. En materia de medios de comunicación electrónica hubo un incremento sustancial respecto del otorgado en 1991 el tiempo gratuito a que tienen derecho los partidos en radio y televisión.
2. Con cargo al presupuesto del IFE se puso a disposición de los partidos tiempo adicional en radio para la transmisión de promocionales diarios.
3. Se negoció con la Cámara Nacional de la Industria de la Radio la aplicación del criterio comercial generalmente aceptado para que, sin costo adicional, por cada promocional pagado por el IFE los partidos se beneficiaran de un promocional adicional.
4. Se aprobaron lineamientos generales aplicables a los noticieros de radio y televisión. Esos lineamientos quedaron entendidos como sugerencias y no como limitaciones o medias restrictivas a la libertad de expresión.

Como hemos visto, la reforma de 1994 no modificó disposiciones sustanciales de 1993 sus repercusiones estuvieron más centradas en el cambio político del país que en materia de financiamiento y fiscalización que es el tema de este trabajo. La siguiente reforma sí había de aportar valiosos elementos en torno a las finanzas partidarias.

⁹⁴ Idem, p. 327.

4.4 REFORMA ELECTORAL DE 1996

La masiva participación ciudadana que había concurrido a las urnas en la elección presidencial de 1994, y que le dieron el triunfo al candidato priísta con un porcentaje de votación de 50.13%⁹⁵, representaron a la larga un gran capital político y democrático. Sin embargo las cifras de votación ofrecen otra lectura; la mitad de los votantes había optado por una propuesta distinta a la del candidato priísta, la situación le planteaba al nuevo gobierno la inclusión de las demandas y expectativas de aquella otra mitad.

Otros hechos derivados de esa elección fueron: el crecimiento electoral del PAN y el PRD a tal grado que ambos alcanzaron presencia nacional a costa del retroceso electoral del PRI, en consecuencia, se había configurado un sistema de partidos con tres fuerzas políticas. La transformación del sistema de partidos es importante porque posibilitó la representación parlamentaria del PAN, PRI y PRD sentando las bases para una nueva dinámica de deliberación política, es decir, para 1994 se había confirmado el escenario de 1988 y 1991 en el cual el PRI estaba incapacitado para llevar a cabo por sí mismo reformas constitucionales. Lo anterior será un factor vital en la negociación de los temas pendientes de la agenda: la inequidad en la distribución de los recursos financieros entre los partidos, la imposibilidad de revisar los casos polémicos suscitados en las elecciones locales así como el logro de una autonomía plena en los órganos electorales, pero a diferencia de otras épocas los partidos de oposición estaban en condiciones de exigir y promover cambios en la legislación desde los espacios que habían conquistado.

En el ámbito local y regional, los comicios eran caracterizados por la inconformidad de los partidos, en todos los casos se argumentaba fraude y desigualdad en las condiciones materiales. El descontento y descrédito de los partidos se acrecentaba ante el hecho de que las inconformidades se resolvieran de forma política a través de acuerdos que sólo atendían a los intereses de los partidos ignorando el marco legal.

Ya como presidente Ernesto Zedillo mostró, desde el día en que tomó posesión, su intención de afrontar la discusión política y las tareas de reforma electoral afirmando

⁹⁵ Idem, p. 366.

“la nación demanda una reforma política definitiva. Sin una profunda y consensuada reforma del Estado, el país habrá de enfrentar en los próximos meses un derrotero de violencia y confrontación política de impredecibles dimensiones”⁹⁶, exhortó a la construcción de una democracia que comprendiera una mejor relación entre los ciudadanos y el gobierno, entre los estados y la federación; un nuevo código ético entre los contendientes políticos y una reforma electoral definitiva⁹⁷.

En consecuencia el primer paso fueron las reuniones que sostuvo el presidente con los legisladores de todas las bancadas en las sedes de las Cámaras del Congreso de la Unión para abordar el tema de la reforma electoral y, en sentido más amplio, la reforma del Estado en México. El resultado fue la instalación de una mesa de diálogo entre todos los partidos representados en el Congreso bajo el formato de un “Acuerdo político Nacional” que planteaba los compromisos básicos entre el PRI, PAN, PRD y PT en torno a los siguientes compromisos⁹⁸:

1. Avanzar de inmediato en la conclusión de la reforma electoral definitiva en el nivel federal, y que también sirva de marco referente para las entidades federativas.
2. Establecer, de manera imperativa, las condiciones de confianza que permitan resolver de manera democrática la temática electoral, de modo que la nación esté en mejores condiciones para abocarse a dar solución y atender con mayor vigor los retos y los rezagos económicos y sociales más urgentes.
3. Promover, con estricto apego a las soberanías estatales, reformas electorales en las entidades federativas que incorporen los criterios de la reforma electoral federal.
4. Impulsar la reforma política del Distrito Federal, con la participación de la ciudadanía.

⁹⁶ Andrade Sánchez, Eduardo. (1997), *La reforma política de 1996 en México*, en Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica, Centro de Estudios Constitucionales México-Centroamérica, IJ-UNAM, 1997, p. 12.

⁹⁷ Becerra, Ricardo, Salazar Pedro y Woldenberg José, Op. Cit, p. 375.

⁹⁸ Andrade Sánchez, Eduardo. (1997), *op. cit.*, pp. 13-17.

5. Conducirse con apego a la ley y que la ley se acate y se aplique para asegurar la vigencia del Estado de Derecho.
6. Asegurar legalidad, equidad y transparencia de los próximos procesos electorales. Para ello, se acordarán con oportunidad las reformas necesarias y las modalidades apropiadas.
7. Acordar la resolución inmediata de los conflictos postelectorales, dentro de un marco de legalidad, justicia y respeto mutuos.
8. Garantizar que, una vez concluidas las reformas electorales y, en consecuencia, satisfechas las condiciones de equidad previas a las elecciones, no se realicen acciones postelectorales por ninguna de las partes, que violenten el marco jurídico y el respeto a las instituciones.

A partir de entonces inició un largo proceso de negociación que se vio enriquecido con la iniciativa de ley para el diálogo, la conciliación y la paz en Chiapas, aprobado por el Congreso de la Unión y con la creación de la Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA). Semanas después de estos hechos se instala formalmente la mesa para la reforma política quien elaboraría una agenda de reforma política que incluía cuatro grandes temas: a) la reforma electoral, b) reforma de los poderes públicos, c) federalismo y medios de comunicación sociales y, d) participación ciudadana.

Los obstáculos a las negociaciones se produjeron cuando el PRD se retiró de la mesa de discusión argumentando fraude en las elecciones de Tabasco y el retiro del PAN también argumentando fraude en el proceso electoral del Estado de Yucatán y desconociendo el triunfo del candidato priísta Víctor Cervera Pacheco

Después de un sin número de sucesos los tres grandes partidos regresaron a la mesa de diálogo de tal manera que para abril presentaron las “Conclusiones alcanzadas en la mesa de reforma electoral” que contenía compromisos fundamentales para reformar la Constitución y la legislación electoral.

En el ámbito constitucional se plantearon reformas en los siguientes temas; 1) derechos políticos y mecanismos y mecanismos jurídicos de protección, 2) afiliación personal, 3) referéndum e iniciativa popular, 4) voto en el extranjero, 5) principios

constitucionales para legislaciones locales, 6) órganos electorales, 7) Calificación del los comicios, 8) condiciones de la competencia, 9) registro de partidos y, 10) integración del Congreso.

En el ámbito de la legislación electoral se planteaban modificaciones a: 1) derechos políticos y mecanismos y mecanismos jurídicos de protección, 2) órganos y autoridades electorales, 3) organización del proceso electoral, 4) régimen de partidos, 5) financiamiento, 6) medios de comunicación y, 7) duración de las campañas.

Las reformas constitucionales que abarcaban siete temas fueron propuestas y firmadas por el jefe del Ejecutivo y los coordinadores parlamentarios de los cuatro partidos. Las modificaciones constitucionales para lograr la reforma electoral y la reforma del Distrito Federal se reflejaron en varios artículos; el 35, 36, 41, 54, 56, 60, 74, 94, 99, 101, 105, 108, 110, 111, 116 y 122 y se añadieron párrafos a los artículos 98, 105 y 106.

Aquí los aspectos más importantes de nuestro sistema electoral que fueron modificados con la reforma⁹⁹:

1. Cerró definitivamente el ciclo de la calificación política al desaparecer la figura del colegio electoral para la calificación de la elección presidencial y trasladar al Tribunal Electoral lo relacionado con la resolución de controversias en ese ámbito hasta llegar al cómputo final y las declaraciones de validez de la elección y de Presidente electo.
2. El nuevo estatuto jurídico político del Tribunal Electoral se incorporó al Poder Judicial de la Federación. El tribunal se constituía como la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral, tanto en el terreno federal como en el de los comicios locales, en este último caso por la vía del Juicio de revisión constitucional.
3. Se amplió el radio de acción de la figura de Acción de inconstitucionalidad al ámbito de las leyes locales y federales en materia electoral, lo cual terminó con

⁹⁹ Becerra Chávez, Pablo Javier. 2003. "Las reformas electorales en la transición mexicana, en Becerra, Chávez Pablo Javier, Alarcón Olguín, Víctor y Bardán Esquivel, Cuitláhuac (coordinadores), Contexto y propuestas para una agenda de reforma electoral en México, Ed. IILSEN-UAM, México, p. 17.

la gran discrecionalidad de los congresos locales en la elaboración de las reglas electorales locales.

4. Se establecieron dos límites a la sobrerrepresentación de los partidos en la Cámara de Diputados: primero, el de ocho puntos porcentuales como máximo de distancia entre el porcentaje de votos y el de los escaños y, segundo, el tope del 60% de los diputados al partido mayoritario.
5. El rediseño del Instituto Federal Electoral incluyó el retiro definitivo de la representación del poder ejecutivo en el Consejo General del IFE, los representantes del Poder Legislativo ya no tienen voto pero están representados con derecho a voz todos los partidos que cuentan con grupo parlamentario en alguna de las dos Cámaras.

Concluyendo, la reforma electoral de 1996 representó un gran avance en varios aspectos referentes a las condiciones de competencia electoral. Veamos a detalle cada uno de estos aspectos.

1. Se estableció en el artículo 41 constitucional que los recursos públicos de los partidos políticos prevalecerán sobre los de origen privado, se les prohibió a los partidos recibir donativos provenientes de las empresas y se establecieron límites a los aportes privados. En conjunto las disposiciones tenían la finalidad de evitar que los partidos se convirtieran en rehenes de intereses particulares.
2. Se dispuso expresamente que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con los elementos para llevar a cabo sus actividades.
3. Se dispuso el derecho al uso permanente de los medios de comunicación social y las reglas a las que se sujetaría el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas.
4. Se fijaron a nivel constitucional las nuevas modalidades de financiamiento público así como las bases para su otorgamiento. Las modalidades son: a) las destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, b) las destinadas a la obtención del voto durante los procesos electorales, y c) por actividades específicas.

5. Las modalidades de financiamiento público quedaron comprendidas en tres modalidades:
 - Para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, de cuyo monto total se asignará un 30% de forma igualitaria entre los partidos políticos con representación en el Congreso, en tanto que el 70% restante se distribuiría de acuerdo con el porcentaje de votación obtenida por cada partido político representado en el Congreso.
 - Para gastos de campaña. A cada partido se le otorgará, el año de la elección, un monto equivalente al recibido por concepto de financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes.
 - Por actividades específicas como entidades de interés público. Comprende apoyos a los gastos por actividades de educación y capacitación política; investigación socio-económica y política; así como las tareas editoriales de los partidos políticos. El Consejo General del IFE quedaba facultado para autorizar apoyos hasta por un 75% de los gastos anuales comprobados por estos conceptos.
6. La fórmula mediante la cual se determina el financiamiento público obligó a incrementar sustancialmente los recursos públicos destinados a los partidos políticos en congruencia con el principio constitucional que establece que los recursos públicos deben prevalecer sobre los privados
7. Se fijaron criterios precisos para determinar los topes de campaña.
8. Se redujeron los topes a las aportaciones de los simpatizantes y de personas físicas a los partidos políticos. El conjunto de las aportaciones anuales que los simpatizantes pueden hacer a un partido no debe rebasar el 10% del financiamiento público para actividades ordinarias. Así mismo, las aportaciones en dinero que realice una persona física o moral tendrán un límite anual equivalente al 0.05% del financiamiento público para actividades ordinarias.
9. Se incluyeron una serie de instrumentos y procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de los recursos de los partidos (por ejemplo, la

obligación de los partidos a emitir recibos foliados para recibir aportaciones privadas).

10. Se prohibió a los partidos recibir aportaciones de personas no identificadas, con excepción de las obtenidas mediante colectas realizadas en mítines o en la vía pública.
11. Se derogó la norma que ordenaba el incremento de la duración de las transmisiones electrónicas en periodos electorales de manera proporcional a la fuerza electoral de cada partido político y se adoptaron disposiciones más precisas y equitativas para regular su acceso a la radio y la televisión en periodos electorales. A los partidos con representación en el Congreso se les distribuirá el tiempo en radio y televisión (en sus espacios de transmisión normales y en sus espacios promocionales) de la siguiente forma: 30% de forma igualitaria y 70% en forma proporcional a su fuerza electoral.
12. Se dispuso que los concesionarios de la radio y la televisión debían transmitir los programas de los partidos políticos y el IFE en los horarios de mayor audiencia.
13. Con la finalidad de difundir sus candidaturas durante los periodos electorales (independientemente de los 15 minutos mensuales de que disponen de manera permanente), se estableció el derecho de los partidos a otras transmisiones gratuitas en radio y televisión entre las que figuran las siguientes:
 - En el proceso electoral en el que se elija Presidente, se asignarán 250 horas de transmisión en radio y 200 en televisión para todos los partidos políticos.
 - En el proceso electoral en que sólo se elijan miembros del Congreso, se asignarán 125 horas en radio y 100 horas en televisión para todos los partidos políticos.
 - Además de los tiempos de transmisión anteriores, en cada periodo de campañas electorales el IFE podrá adquirir hasta 10 mil promocionales en radio y 400 en televisión, con una duración de 20 segundos cada uno y ponerlos a disposición de los partidos políticos.

14. Se modificó el procedimiento para que los partidos políticos pudieran contratar tiempos en un mismo canal de televisión o estación de radio en el caso de que dos o más organizaciones manifiesten su interés por hacerlo en el mismo horario.
15. Se incorporaron nuevas disposiciones entre las que figuran las siguientes:
 - La Comisión de Radiodifusión del IFE realizaría monitoreos muestrales acerca del desempeño de los noticieros de radio y televisión e informaría los resultados al Consejo General.
 - En ningún caso se permitiría la contratación de propaganda en radio y televisión a favor o en contra de algún partido político, o la contratación de propaganda por parte de terceros.
16. Se estableció la obligación de los partidos (y las agrupaciones políticas) a presentar dos tipos de informes financieros: a) sobre sus gastos ordinarios anuales y b) sobre sus gastos de campaña. Los informes se entregarán a la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones políticas.
17. Se redujo a 60 días (antes era de 90) el plazo requerido para la presentación tanto del informe anual como del informe de gastos de campaña. El plazo inicia a partir del día que concluyan las campañas electorales.
18. Para efectos de fiscalización del manejo de los recursos de los partidos y las agrupaciones políticas, así como de recepción, revisión y dictamen de los informes que deben rendir, se dotó a la Comisión de Fiscalización de las siguientes atribuciones:
 - Elaborar lineamientos con bases técnicas para la presentación de informes.
 - Vigilar que los recursos se apliquen estricta e invariablemente a las actividades señaladas en la ley.
 - Ordenar, en los términos de los acuerdos del Consejo General, la práctica de auditorías a las finanzas de los partidos políticos y agrupaciones políticas.

- Ordenar visitas de verificación con el fin de corroborar el cumplimiento de sus obligaciones y la veracidad de sus informes.
- Presentar al Consejo General los dictámenes que formulen respecto de las auditorías y verificaciones.
- Informar al Consejo General las irregularidades en que hubiesen incurrido los partidos y agrupaciones políticas y en su caso, las sanciones que a su juicio procedan

19. En el ámbito de los partidos se incluyeron otras obligaciones en materia financiera:

- Permitir la práctica de auditorías y verificaciones que ordene la Comisión de Fiscalización del Consejo General, así como entregar la información que les solicite respecto a sus ingresos y egresos.
- Utilizar las prerrogativas y aplicar el financiamiento público exclusivamente para el sostenimiento de sus actividades ordinarias, para sufragar sus gastos de campaña y para cumplir con los fines que les fija la ley.

20. Los topes a los gastos de campaña se extendieron a las coaliciones electorales y sus candidatos.

En materia de justicia electoral el Tribunal Electoral paso a formar parte del Poder Judicial de la Federación como un órgano especializado al que le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable las impugnaciones que se presenten sobre la elección, las cuales serán resueltas invariablemente y en única instancia por la Sala Superior. Para el ejercicio de sus atribuciones contará con los siguientes órganos:

- Una Sala Superior integrada por siete magistrados electorales.
- Un presidente elegido por la Sala Superior de entre sus miembros, para ejercer el cargo por cuatro años, pudiendo ser reelecto.
- Cinco salas regionales integradas por tres magistrados electorales cada una, que se instalarán y funcionarán durante los periodos electorales.

El Tribunal Electoral asumió la competencia para resolver en forma definitiva e inatacable los asuntos sobre: a) impugnaciones sobre la elección presidencial, b) impugnaciones de actos o resoluciones finales de autoridades electorales locales y, por último, c) impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político-electorales de los ciudadanos.

Los resultados de la reforma electoral se reflejan en una representación más plural que puede observarse en los distintos ayuntamientos, congresos locales, el congreso federal, así como el fenómeno de la alternancia en diversos municipios, gubernaturas y el ejecutivo federal y por supuesto, en la alternancia que produjo la elección federal del año 2000. En el siguiente cuadro se encuentran resumidos los principales avances que de cada una de las reformas en el ámbito del financiamiento a los partidos contribuyeron a crear las condiciones más equitativas que se pretendía desde 1963.

Cuadro 1. Principales avances de cada una de las reformas electorales en el ámbito del financiamiento a los partidos políticos.

Año de la reforma	Aspectos relevantes.
1963	Exención del pago de impuestos del timbre, sobre la renta, los relacionados con rifas y sorteos y por la venta de impresos.
1973	Subsidio a los partidos mediante franquicias postales y telegráficas por parte del Estado. Acceso gratuito de los partidos a medios de comunicación masivos como la radio y la televisión. Su uso se circunscribió a los periodos de campaña y se limitó a cinco minutos semanales
1977	Se establece formalmente el financiamiento público a los partidos. Acceso permanente a la radio y la televisión, disposición de los medios adecuados para el cumplimiento de sus tareas editoriales.
1986-87	Se establece una formula para calcular el monto total de financiamiento que los partidos recibirían, un mecanismo de distribución y una calendarización de las ministraciones. La Comisión Federal Electoral se erigiría como el órgano encargado de determinar el costo mínimo de una campaña electoral. Se excluyó de la prerrogativa del financiamiento a los partidos que no obtuvieran el 1.5% de la votación nacional. El Código Federal Electoral mandato a los partidos políticos a justificar anualmente el empleo del financiamiento público ante la Comisión Federal Electoral.

Aspectos relevantes del financiamiento (Cont.).

<p>1993</p>	<p>La reforma del artículo 41 constitucional remitió a la legislación secundaria la regulación del financiamiento a los partidos.</p> <p>En el COFIPE se establecieron cinco rubros para el financiamiento de los partidos; 1) Público, 2) de la militancia, 3) de los simpatizantes, 4) el autofinanciamiento y 5) por rendimientos financieros.</p> <p>Las aportaciones a los partidos no serían deducibles de impuestos, hasta un monto equivalente de 10% del financiamiento público total otorgado a los partidos podía ser anónimo, las aportaciones individuales no podían ser superiores al 1% del monto total de financiamiento público otorgado a los partidos, mientras que el límite para las personas morales sería del 5%.</p> <p>Únicamente los partidos podrían contratar tiempo en radio y televisión para sus campañas.</p> <p>Los partidos estarían obligados a presentar un informe anual de sus ingresos y gastos y la Comisión del Consejo General del IFE estaría facultada para revisar.</p> <p>El Tribunal Federal Electoral fijaría las sanciones a los partidos, las cuales iban desde una multa económica hasta la pérdida del registro como partido político nacional.</p>
<p>1994</p>	<p>Se ciudadanizó la organización de las elecciones al incluir la figura del “consejero ciudadano”.</p> <p>La facultad de establecer los topes de gastos campaña recayó en los consejos locales y distritales.</p> <p>Hubo un incremento sustancial del tiempo a que tenían derecho los partidos en radio y televisión.</p> <p>Con cargo al presupuesto del IFE se puso a disposición de los partidos tiempo adicional en radio para la transmisión de promocionales diarios. Además se negoció con la Cámara Nacional de la Industria de la Radio la aplicación del criterio comercial generalmente aceptado para que, sin costo adicional, por cada promocional pagado por el IFE los partidos se beneficiaran de un promocional adicional y, por último, se aprobaron lineamientos generales aplicables a los noticieros de radio y televisión. Esos lineamientos quedaron entendidos como sugerencias y no como limitaciones o medias restrictivas a la libertad de expresión.</p>

Aspectos relevantes del financiamiento (Cont.)

1996	<p>Quedó establecido en el artículo 41 constitucional que los recursos públicos de los partidos políticos prevalecerán sobre los de origen privado y se les prohibió a los partidos recibir donativos provenientes de las empresas y se establecieron límites a los aportes privados, con la finalidad de evitar que se convirtieran en rehenes de intereses particulares.</p> <p>La reforma estableció una regla más equitativa para la distribución del financiamiento: 70% del monto total se distribuiría de manera proporcional a los votos obtenidos en la última elección, y 30% se distribuiría igualitariamente, con lo que se aminoraron aún más las condiciones de inequidad en la competencia electoral. El considerable aumento del financiamiento público obligó a modificar el monto máximo de las aportaciones de los simpatizantes de 1% del monto total de dicho financiamiento total en el caso de las personas físicas y 5% en caso de las personas morales, a 0.05% de ambas.</p> <p>Se redujeron considerablemente los topes de gasto de campaña aunado a una ampliación de la ley sobre los tiempos de radio y televisión pagados por el Estado que siguió la misma fórmula 70% / 30% del financiamiento público.</p> <p>Por último, la reforma hizo permanente y no temporal la función de la Comisión de Consejeros encargada de fiscalizar las finanzas de los partidos políticos, al tiempo que la dotó de atribuciones para solicitar en cualquier momento informes y realizar auditorías más allá de las estrictamente anuales.</p>
-------------	--

CAPÍTULO 5. LOS EFECTOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL MODELO MEXICANO DE FINANCIAMIENTO A LOS PARTIDOS.

Introducción.

En el capítulo anterior se ha dado cuenta del proceso de adecuaciones legales para superar la etapa del sistema político de partido hegemónico, un proceso en el cual fueron introduciendo una serie de modificaciones tanto en la ley fundamental como en la ley secundaria para crear condiciones más equitativas para la conquista del poder.

Una de las muchas explicaciones que encontramos de la etapa de partido hegemónico es aquella que se refiere a la enorme cantidad de recursos económicos provenientes de secretarías de Estado, gobiernos estatales, etc., puestos al servicio de un solo partido y su candidato para que éste lo empleara en toda clase de prebendas a cambio de votos. La necesidad de cambiar ese panorama exigía el establecimiento de un marco regulatorio que aglutinara y condensara todas las preocupaciones de la oposición y lograra establecer mayor certeza a los procesos electorales y por ende, condiciones de competencia menos desiguales entre el universo de partidos existentes en nuestro país.

El objetivo de este capítulo es revisar los efectos de las reformas en tres aspectos básicos; 1) la construcción de un sistema de partidos competitivo, 2) la autonomía financiera de los partidos (al impedir mediante un elevado financiamiento público que dependan económicamente de algunos individuos, corporaciones y/o grupos de interés privado) y 3) si el aspecto de la equidad no se trasladó a la esfera de los medios de comunicación masiva. Para finalizar, se plantearán los principales dilemas que han quedado pendientes para una nueva agenda de reforma electoral y algunos aspectos a considerar en dicha agenda retomados de la experiencia internacional.

5.1 Consolidación del sistema de partidos.

Una consecuencia directa de las reformas electorales llevadas a cabo en México es la consolidación de un sistema de partidos tripartita que le permitió a la oposición la integración de un Congreso más plural. El régimen de autoritarismo mayoritario representado por un sistema de partido hegemónico con elecciones no competitivas y el ejercicio monopólico del poder que imperaba en México (fueron condiciones que relegaron de la competencia a los pocos partidos de oposición debido a que las reglas reales del juego garantizaron un conjunto de condiciones de privilegio para el partido gobernante que hacían alusión al peso relativamente disminuido de la ideología en el modelo de dominación del partido), le permitió tener una gran flexibilidad para integrar en su interior un amplio espectro de ideologías que atraían a los opositores.

Esto comenzó a cambiar con la inclusión de los “diputados de partido” en 1963, con ello se aseguraba una representación de cinco curules a los partidos minoritarios que obtuvieran el 2.5% de votación y una curul más por cada 0.5% de votación adicional y estableciendo como máximo 20 curules. En 1973 se incrementó el número máximo de curules a las que podía aspirar un partido por este mecanismo.

Con la reforma electoral de 1977 la élite política inició de lleno la transformación del sistema electoral mexicano como parte de una estrategia gradual controlada ante la tensión vivida en 1968 y 1976, fue la respuesta del grupo gobernante a un conjunto de tensiones políticas y electorales que le plantearon la necesidad de abrir el sistema de partidos mediante una serie de estímulos a los llamados “partidos satélites” para permanecer en un juego, en el que por el diseño de las reglas, no podían ganar. De esta forma el partido gobernante no se arriesgaba a perder el control sobre los comicios y sobre los puntos estratégicos del régimen autoritario.

En el sexenio de José López Portillo se introdujo la representación proporcional (RP) para integrar la Cámara baja de tal forma que: 300 serían elegidos por mayoría relativa y 100 por la vía proporcional mediante listas regionales. Además se les redujeron a los partidos los requisitos para conservar su registro.

En 1986 nuevamente se incrementó a 500 el número de diputados: 300 de mayoría relativa y 200 de representación proporcional y se le dio acceso al partido mayoritario a

esas diputaciones. Con la nueva formula el PRI podría ocupar hasta 250 curules como máximo que equivalía al 70% de la representación en la Cámara¹⁰⁰.

En 1989, durante el sexenio salinista, se buscaba incrementar la imparcialidad y la transparencia de los comicios, por lo que se creó el Instituto Federal Electoral (IFE) como un organismo autónomo y con patrimonio propio, encargado de organizar los procesos electorales, además del Tribunal Federal Electoral que se constituiría como la “máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral federal”, desapareciendo el principio de autocalificación del Poder Legislativo. La creación del IFE fue fundamentalmente una maniobra que el gobierno y el PRI estaban dispuestos a ceder en alguna medida para restituir la credibilidad en la organización de las elecciones¹⁰¹.

En 1993 se llevaron a cabo otras reformas con la intención de modificar la representación política. Por una parte se redujo el número máximo de diputados del partido mayoritario de 70 a 63% de la Cámara y por el otro, se incrementó el número de Senadores de 64 a 96, una cuarta parte se aseguraba a la oposición por el principio de primera minoría y el resto por el principio de mayoría relativa.

En el sexenio zedillista se incorporó la representación proporcional al Senado por lo que 64 serían electos por mayoría relativa; 32 por primera minoría y 32 por representación proporcional. El gobierno fue relegado de la organización de los comicios y se establecieron condiciones más equitativas para la competencia electoral tanto en el acceso a financiamiento público y privado como en la asignación de espacios en los medios de comunicación.

Como resultado del paquete de reformas iniciadas desde 1963, en el proceso electoral federal de 1997 se transformaron dos pilares del sistema político mexicano; el presidencialismo¹⁰² y la hegemonía del partido dominante pues el PRI perdía por primera vez la mayoría absoluta en la Cámara baja, hecho que dio origen a un gobierno dividido.

¹⁰⁰ Medina Peña, Luis, Hacia el nuevo estado, FCE, México, 1994, pp. 234-236.

¹⁰¹ Becerra Chávez, Pablo Javier. 1994. “Entre el autoritarismo y la democracia. Las reformas electorales del sexenio de Salinas, en Polis 94, UAM, División de Ciencias Sociales y Humanidades, México, p. 147.

¹⁰² Horcasitas, Molinar, Juan. 1999. “Las elecciones federales de 1997 en México: evaluación del sistema de partidos y la reforma electoral en materia de regulación financiera”, en Orozco Henríquez, J. Jesús, Administración y financiamiento de las elecciones en el umbral del siglo XXI, Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral, IJ, México, p. 607.

La debilidad electoral que presentaba el partido hegemónico a raíz de las elecciones de 1997, presentó dos variantes; por un lado desde los años cuarenta hasta la elección federal de 1988 las pérdidas electorales del PRI fueron registradas por el PAN; y por otro lado; a partir de 1988 aparece un tercer partido, lo cual configura un sistema de partidos tripartita¹⁰³.

El escenario sobre el cual tenían que modificarse las reglas del juego presentaba una sobrerrepresentación del PRI en la Cámara de Diputados con un 47.8% de las curules con una votación de 39.1%, ante este hecho y para evitar que el PRI obtuviera la mayoría, el PAN, el PRD, el PVEM y el PT conformaron el bloque que se conoció como el “grupo de los cuatro” que les sirvió para tener el control de los órganos de gobierno de la Cámara. El hecho significó una importantísima redistribución del poder en nuestro país fundamentalmente por la parte proporcional de la formula electoral, facilitando la formación de importantes fracciones parlamentarias del PAN y el PRD y paralelamente permitió el acceso al Congreso del PVEM y el PT.

La consolidación del sistema tripartita comenzó en 1985 cuando en varios Estados la oposición tiene el control de la mayoría de la Cámara de Diputados, siete gubernaturas, mayoría en varios Congresos Locales y gobiernos municipales en cientos de ciudades y poblados.

El descenso de la votación priísta beneficio en un primer momento (de 1976 a 1987), al PAN y en una segunda etapa a partir de 1988 el PRD también se benefició de esa votación, de tal manera que para 1988 se había configurado ya nuestro actual sistema de partidos con el PRI, el PAN y el PRD cerrando el espectro ideológico.

Los avances que ha tenido la oposición son evidentes; desde 1997 el PAN ha conseguido adjudicarse varias gubernaturas, mientras el PRD solo gobernaba en el Distrito Federal. En el año 2000 el PRD incrementó su número de gubernaturas y el PAN continuó con la tendencia. Este avance de los partidos de oposición se observa en el cuadro 1. Otro dato a favor de la oposición, específicamente del PAN, fue no sólo la conquista de gubernaturas sino el acceso a la presidencia de la República con un considerable 43% de la votación total.

¹⁰³ Ibidem, p. 108.

Cuadro 1

Avance de la oposición en las gubernaturas locales

PARTIDO	1997 ¹⁰⁴	2000 a 2003 ¹⁰⁵
PAN	Jalisco, Nuevo León, Guanajuato, Chihuahua, Baja California y Querétaro	Aguas Calientes, Morelos, Guanajuato, Jalisco, Baja California Norte, Nayarit, Chiapas y Yucatán (en coalición con otros partidos).
PRD	Distrito Federal	Zacatecas, Tlaxcala (en coalición con el PVEM y el PT), Baja California Sur

Otro criterio que atestigua el crecimiento de la oposición en el Congreso es el reparto de curules a raíz del proceso electoral del año 2000 que presentó una integración en la que ningún partido político obtuvo el número suficiente de curules para tener una mayoría absoluta. Como se aprecia en el cuadro 2.

Cuadro 2

Integración del congreso en el año 2000 y en 2003.

PARTIDO	LEGISLATURA LVIII (2000)	LEGISLATURA LIX (2003)
PRI	209	224
PAN	207	149
PRD	52	97
PVEM	16	17
PT	8	6
CONVERGENCIA	-	5
CDPPN	1	-
PSN	3	-
PAS	2	-
INDEPENDIENTES	2	2
TOTAL	500	500

Fuente: Cámara de Diputados, en: <http://www.cddhcu.gob.mx>

¹⁰⁴ Horcasitas, Molinar, Juan. 1999. "Las elecciones federales de 1997 en México: evaluación del sistema de partidos y la reforma electoral en materia de regulación financiera", en Orozco Henríquez, J. Jesús, *Op. Cit.*, p. 617.

¹⁰⁵ Meyenberg, Leycegui, Yolanda. 2003. "Las elecciones del 2 de julio de 2000 en México y la actuación de los partidos en la Cámara de Diputados", en Béjar Algazi, Luisa y Mirón Lince, Rosa María (coordinadoras), *El Congreso mexicano después de la alternancia*, Ed. IILSEN-UAM-I, México, p.137-138.

Las 201 diputaciones federales que obtuvo el PAN en 2000 le representaron el 41% mientras que en la Legislatura LIX de 2003 el porcentaje del PAN descendió considerablemente al obtener solamente 149 curules que representan el 29.8%.

El avance más significativo en la integración del congreso lo obtuvo el PRD pues en el año 2000 se adjudicó 52 curules que representaron un 10.4% y para la LIX Legislatura este número de curules se incrementó a 97, es decir, casi duplicó su porcentaje al llegar a 19.4%.

En el mismo cuadro se observa la consolidación del sistema tripartita, pues si bien el resto de los partidos llamados “minoritarios” antes mencionados obtuvieron en conjunto el 6.4% de las curules del Congreso en la Legislatura LVIII de 1997-2000 que incluyó a los partidos PVEM, PT, CDPPN, PSN, PAS y 2 independientes, de tal manera que para la siguiente Legislatura de 200-2003 el porcentaje de estos partidos no sólo se redujo al 6% sino que partidos como el CDPPN, PSN y PAS desaparecerían del escenario político y los tres restantes que quedaron (PVEM, PT y CONVERGENCIA), han probado tener poca capacidad de influencia en los trabajos del Congreso. Este punto lo aborda Manuel Larrosa Haro¹⁰⁶ cuando destaca que es posible el cumplimiento de los requisitos legales establecidos en la legislación electoral vigente para integrar al Congreso partidos que el electorado apoya con el 2% o más de la votación nacional, pero enseguida se cuestiona si vale la pena tener un sistema de partidos de nueve, doce o quince fuerzas, en el que cuatro, cinco o seis partidos cuentan con dos o tres legisladores en el Congreso de la Unión, esto debido al costo financiero que representa su existencia legal.

¹⁰⁶ Larrosa Haro, Manuel. 2003. “Aspectos de régimen de partidos políticos en México”, en Becerra, Chávez Pablo Javier, Alarcón Olguín, Víctor y Bardán, Esquivel Cuitláhuac (coordinadores), Contexto y propuestas para una agenda de reforma electoral en México, Ed. IILSEN-UAM-I, México, p. 32.

5.2 Autonomía financiera de los partidos políticos.

El objetivo de regular las finanzas partidarias fue crear las condiciones para hacer más competitivas las elecciones, a través de una distribución más equitativa de los recursos públicos. Se incluyeron en la legislación reglas de ingreso y egresos de los partidos, reglas precisa para el establecimiento de topes de gastos así como reglas que obligaban a reportar y monitorear los dos elementos anteriores.

El exacerbado cuestionamiento que en los últimos años varios analistas, miembros de los propios partidos y la sociedad en general han hecho por las grandes cantidades de recursos que son destinados a nuestros procesos electorales, ha experimentado un aumento considerable.

El cuadro siguiente detalla los montos de financiamiento público otorgado a los partidos a partir de 1991 y un dato interesante que no debemos descuidar; el número de partidos entre los que se distribuyeron los recursos. Se observará en el cuadro que la cantidad de partidos en el periodo de 1991 a 2004 oscila entre los seis y los once, salvo en 1998 que únicamente existían cinco partidos.

Cuadro 3

Incremento del financiamiento público destinado a los partidos en el periodo 1991-2004.

AÑO	CANTIDAD	NÚMERO DE PARTIDOS
1991	\$ 107,994,179.01	10
1992	\$ 86,191,860.98	6
1993	\$ 135,175,644.30	9
1994	\$ 201,308,002.21	9
1995	\$ 171,609,859.00	6
1996	\$ 260,051,975.00	8
1997	\$ 2,451,472,814.00	8
1998	\$ 1,046,566,954.67	5
1999	\$ 1,312,364,394.67	11
2000	\$ 3,064,092,232.97	11
2001	\$ 2,250,685,592.84	8
2002	\$ 2,439,871,185.59	11
2003*	\$ 4,891,355,369.29	11
2004	\$ 1,854,982,039.91	6

Fuente: Dirección ejecutiva de prerrogativas y partidos políticos, en: <http://www.ife.org.mx>

*Esta cantidad no incluye el financiamiento público extraordinario para gastos de campaña en dos distritos

Como se observa claramente en el cuadro anterior, de 1991 a 1996 el monto del financiamiento no representaba cantidades exorbitantes, la cantidad mínima fue la que se destino a los partidos en 1992 con \$ 86,191,860.98 millones de pesos y la más alta fue la destinada en 1996 con \$ 260,051,975.00 es a partir de 1997 que las cantidades destinadas a los partidos se disparan considerablemente hasta llegar al máximo en 2003 con \$ 4,896,905,277.04 millones de pesos.

En 1997 la cantidad total distribuida a ocho partidos es doce veces mayor que la cantidad entregada en 1994 a nueve partidos y a pesar de que en ese año se realizó la elección presidencial. La comparación entre 1998 y 1995 (años no electorales), ofrece también un dato relevante ya que el presupuesto de 1995 se incremento más de cinco veces para 1998. En el cuadro 3 se observará también que en el año 2004, los partidos políticos representaron un alto costo para los contribuyentes al destinarse la cantidad de

\$ 1, 854, 982,039.91 millones de pesos tan sólo para seis fuerzas políticas; el PRI, el PAN, el PRD, el PT, el PVEM y Convergencia.

Los recursos financieros que se entregaron a los partidos políticos rumbo al proceso electoral federal del año 2000, también arrojan datos interesantes. Al observar el siguiente cuadro se pueden concluir dos aspectos¹⁰⁷; el primero y más evidente es el altísimo costo que tienen nuestros procesos electorales, más de 3 mil millones de pesos para financiar partidos y campañas en un año es muchísimo dinero; el segundo es que al realizar el agrupamiento por fuerzas políticas tenemos que la Alianza para el Cambio dispuso de 452 millones de pesos, el PRI pudo gastar 455 millones de pesos y la Alianza por México gastó una suma de 512 millones de pesos de manera que las fuerzas realmente significativas gastaron en campañas electorales \$ 1 mil 420 millones de pesos.

Cuadro 4

Financiamiento público a los partidos políticos en el año 2000

PARTIDO	ORDINARIO	CAMPAÑA	ACTIVIDADES ESPECÍFICAS	TOTAL
PAN	335,767,829.30	335,767,829.30	21,177,690.59	692,713,249.19
PRI	455,120,507.44	455,120,507.44	10,837,263.37	921,114,278.25
PRD	326,705,109.66	326,705,109.66	3,442,281.55	656,852,500.87
PT	105,152,662.47	105,152,662.47	7,039,781.38	217,345,106.32
PVEM	116,946,859.98	116,946,859.98	13,349,615.35	247,243,235.31
CONV.	26,793,859.37	26,793,859.37	414,890.39	54,002,609.13
PCD	26,793,859.37	26,793,859.37	1,183,723.45	54,771,442.19
PSN	26,793,859.37	26,793,859.37	4,710,907.52	58,298,626.26
PARM	26,793,859.37	26,793,859.37	-	53,587,718.74
PAS	26,793,859.37	26,793,859.37	-	53,587,718.74
PDS	26,793,859.37	26,793,859.37	988,029.23	54,575,747.97
TOTAL	1,500,456,125.07	1,500,456,125.07	63,179,982.83	3,064,092,232.97

Fuente: Dirección ejecutiva de prerrogativas y partidos políticos, en: <http://www.ife.org.mx>

¹⁰⁷ Favela, Gavia, Alejandro. 2003. "El financiamiento a los partidos políticos en el ámbito federal", en Becerra, Chávez Pablo Javier, Alarcón Olgún, Víctor y Bardán, Esquivel Cuitláhuac (coordinadores), Contexto y propuestas para una agenda de reforma electoral en México, ED. IILSEN, México, p. 191.

Una importante aportación de la reforma de 1996 fue el establecimiento de una distribución más equitativa de los recursos públicos y la reducción de la brecha entre el financiamiento público y los topes de gastos para incrementar la competitividad electoral en nuestro país. Esa distribución más equitativa de los recursos públicos es una consecuencia directa de lo estipulado en la ley; 70% de acuerdo a los resultados electorales que cada partido obtuviera y el 30% restante de forma equitativa. Los efectos de la norma electoral se reflejaron en una distribución más equitativa a partir de 1998 como se observa en el cuadro 5. En el cuadro comparativo se aprecia también que la entrega de ministraciones más equitativas se llevaron a cabo en los años 1997, 1998 y 2000.

Cuadro 5

Distribución equitativa de los recursos a partir de 1998 (%).

PARTIDO	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
PAN	25.0	24.6	22.6	28.3	27.3	26.7	28.5
PRI	34.0	31.8	30.0	30.8	30.1	29.5	30.6
PRD	24.4	22.6	21.4	12.4	12.0	11.7	17.8
PVEM	8.7	8.6	8.0	7.8	7.6	7.5	9.3
PT	7.9	7.5	7.0	6.4	6.3	6.0	6.8

Fuente: Porcentajes calculados a partir de los datos obtenidos en la Dirección ejecutiva de prerrogativas y partidos políticos, en: <http://www.ife.org.mx>

En resumen las elecciones de 1997 mostraron que la relación de causalidad entre dinero gastado en campaña y resultados electorales se había reducido, debido a que en la norma se establecieron mecanismos de competencia relativamente igualitarias para las principales fuerzas políticas del país, aunque quedó pendiente el tema de las desigualdades que se producían entre los partidos ya existentes y los nuevos

A pesar de la enorme cantidad de recursos que se destinaron a los partidos políticos, la ciudadanía conoció varios escándalos relacionados con el financiamiento ilegal y el tope en los gastos de campaña después de las elecciones federales del año 2000, estos escándalos involucraron al PRI y a la Alianza para el Cambio conformada por el

PAN y el PVEM quienes utilizaron recursos de procedencia ilegal en el desarrollo de sus campañas para posesionar a sus respectivos candidatos.

5.2.1 El caso del PRI y del Pemexgate.

En mayo de 1999 se llevó a cabo la escritura constitutiva de “Nuevo impulso, Asociación Civil”, la sociedad fue constituida por conocidos priístas como Guillermo Ruiz de Teresa y Jorge Cárdenas Elizondo, posteriormente Elizondo sería nombrado Secretario de Administración y Finanzas del CEN del PRI y sería involucrado en la organización y orquestación del retiro de recursos de la paraestatal PEMEX para trasladarlos al partido.

Como funcionario ejecutivo del PRI y como miembro de uno de los órganos de “Nuevo Impulso”, encargado de la recepción y administración de las aportaciones obtenidas, Cárdenas Elizondo contrató a Andrés Heredia Jiménez para que realizara los retiros de la cuenta bancaria del sindicato petrolero.

El dinero del sindicato sirvió para apoyar a los candidatos a senador y diputado federal del PRI, Luis Ricardo Aldana Prieto y Carlos Romero Deschamps en las campañas electorales del año 2000, quienes fungían como Secretario Tesorero y Secretario General del sindicato respectivamente.

Formalmente el caso PEMEX inició con la queja número Q-CFRPAP 01/02 PRD vs. PRI. La queja presentada por el PRD sostenía el posible desvío de recursos públicos de la paraestatal Petróleos Mexicanos, vía el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana (STPRM) al Partido Revolucionario Institucional.

Basado en las diligencias ministeriales realizadas por la Procuraduría General de la República (PGR) y otras dependencias públicas, el Instituto Federal Electoral acreditó entre otros hechos:¹⁰⁸

- El convenio administrativo por medio del cual Pemex otorgó un préstamo al Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana, por la cantidad de 640 millones de pesos.

¹⁰⁸ Cárdenas Gracia, Jaime, *Lecciones de los asuntos Pemex y Amigos de Fox*, IJ-UNAM, México, 2004, pp. 27-28.

- El cheque emitido por Pemex a favor del sindicato por la cantidad antes descrita.
- El recibo por esa cantidad firmado por Carlos Romero Deschamps y Ricardo Aldana, dirigentes del sindicato petrolero.
- El depósito del cheque de Pemex a favor del sindicato en Banorte por la cantidad de 640 millones de pesos.
- El escrito de fecha 8 de junio de 2000, del secretario tesorero del sindicato, Luis Ricardo Aldana Prieto mediante el que autoriza a la caja general del Banco Mercantil del Norte, S.A., a entregar a varias personas diversas cantidades del dinero del STPRM a través de “traslado de valores”.
- Ochenta y seis comprobantes de servicio de valores en tránsito del Grupo Financiero Banorte a través de los cuales se entregaron diversas cantidades de dinero que suman el total de \$640 millones. De esa cantidad \$500 millones se entregaron a personas autorizadas por el secretario tesorero del STPRM y los \$ 140 millones restantes se dispusieron personalmente por el tesorero del sindicato
- Cinco de las personas autorizadas para realizar los retiros eran funcionarios de alto nivel del PRI: cuatro de ellos laboraban en la Secretaría de Administración y Finanzas de ese partido y el otro era encargado de la Coordinación Administrativa de la Secretaría de Elecciones.

Con base en los hechos acreditados y tras una serie de razonamientos, el Consejo General del IFE determinó sancionar, el 14 de marzo de 2003, al PRI con mil millones de pesos por no haber reportado ingresos a la autoridad electoral el monto de 500 millones de pesos y por haber superado los montos de aportación de una organización social adherente al partido. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación confirmó la decisión del Consejo General del IFE en mayo de 2003 la cual establecía una multa de 1000 millones de pesos.

5.2.2 El caso del PAN y los amigos de Fox.

La Asociación Civil “Amigos de Vicente Fox, A.C.”, fue constituida el 16 de marzo de 1998 y Vicente Fox (nombrado a la postre candidato a la Presidencia de la República), fue nombrado presidente honorario. A partir de entonces dinero de diversas fuentes ingresó al patrimonio social de “Amigos de Fox”, para financiar la precampaña presidencial de Vicente Fox Quezada.

Ante este hecho evidente Jesús Ortega Martínez, representante de la Coalición Alianza por México ante el Consejo General del IFE, presentó, el 14 de junio de 2000, una queja en contra de la Coalición Alianza por el Cambio por presuntas irregularidades en el financiamiento de la campaña electoral del 2000. El IFE le asignó a la queja el número de expediente Q-CFRPAP-17/00 AM vs. AC.

Por otra parte los representantes ante el Consejo General del IFE del PRI interpusieron, el 23 de junio de 2000, una queja contra la Coalición Alianza por el Cambio por la obtención de recursos ilegales y en transferencias, utilización ilegal de fondos en la campaña de Vicente Fox y ocultamiento de dicha información a la autoridad electoral, por lo que la Comisión de Fiscalización integró el expediente Q-CFRPAPAP-19/00 PRI vs. AC.

Las primeras diligencias del caso iniciaron en julio de 2000 pero es hasta noviembre cuando se solicita a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores así como a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público información sobre las transferencias y sobre las empresas K-Beta, S. A de C. V., Grupo Alta Tecnología en Impresos, S. A de C. V. y ST and K de México, S. A. de C. V., así como la solicitud para el inicio de una auditoría general a cada una de esas empresas.

Algunos consejeros se pronunciaron por iniciar la investigación antes de 1999 y otros que iniciara a partir de septiembre de 1999 debido a que legalmente las precampañas no estaban reguladas en la legislación

Finalmente la investigación realizada por el IFE inicio a partir del 12 de septiembre de 1999, según las cifras contenidas en el dictamen emitido por la Comisión de

Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas del IFE¹⁰⁹, en el periodo de 18/01/00 al 31/12/00 se obtienen los siguientes datos:

- \$ 55,289,395.15 de gastos de campaña vinculados a la elección presidencial que no fueron reportados a la autoridad electoral.
- \$ 510,149,481.88 como gasto total de la coalición “Alianza por el Cambio” durante la campaña presidencial.
- \$ 18,332,611.13 cantidad que superó el tope establecido para gastos de campaña.

El resultado de la triangulación de recursos para financiar la campaña presidencial de Vicente Fox fue la imposición de una multa a la coalición Alianza por el Cambio el 10 de octubre de 2003 con 545 millones de pesos por haber recibido irregularmente 91 millones 227 mil 572 pesos para financiar su campaña 00presidencial. El IFE estableció para el pago de la multa que el PAN pagaría 361 millones y el PVEM 184 millones¹¹⁰.

Estos escándalos evidenciaron la dificultad que representa para los partidos políticos mantenerse alejados de determinados grupos de poder que están dispuestos a financiar determinadas candidaturas. Los hechos de financiamiento ilegal en que incurrieron el PAN y el PRI acentuaron la poca credibilidad que los partidos tienen como instituciones pilares de un régimen democrático frente a otras instituciones.

¹⁰⁹ Comisión de Fiscalización del Instituto Federal Electoral, en <http://www.ife.com>

¹¹⁰ Idem.

5.3 LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN MASIVA (RADIO Y TELEVISIÓN) EN LAS CAMPAÑAS ELECTORALES.

Uno de los temas que ha llamado la atención en ámbito político es el que se refiere al papel que los medios de comunicación desempeñan en la cobertura de las campañas electorales en el mundo contemporáneo. El impacto que los medios ejercen sobre los ciudadanos les dio a los actores políticos la posibilidad de llegar al electorado de una forma rápida y eficiente aunque también más superficial. El papel de los medios de comunicación y su relación con los diversos actores políticos que hacen uso de ellos en la transmisión de sus mensajes es relevante porque en las últimas décadas los medios de comunicación masiva se han convertido en la fuente primaria de información del ciudadano y por tanto un factor importantísimo de influencia en la construcción de la opinión pública.

La radio y la televisión se han consolidado como vehículos de gran alcance y eficacia en la proyección de las personalidades de los candidatos y en la promoción de sus ideas a tal grado que han transformado el estilo de realizar las campañas. Actualmente los partidos políticos están conscientes de la importancia de ganar presencia en la opinión pública y que los medios de comunicación son la vía más rápida e idónea para lograrlo, sin embargo no todos tienen la misma posibilidad de hacerlo, razón por la cual se genera una condición de inequidad en la competencia electoral.

El fenómeno que provocó en los partidos políticos el auge de los medios masivos de comunicación fue la sustitución del modelo tradicional de acercamiento con la sociedad a través de discursos ante los gobernados realización de largas giras de campaña por los rincones más apartados de sus demarcaciones electorales¹¹¹ y otros eventos públicos por la adopción de mensajes televisivos y radiofónicos.

En México el acceso a los medios de comunicación ha sido un constante reclamo de los partidos políticos, por lo que a partir de 1973 se estableció en el marco legal que los partidos tendrían como prerrogativa el acceso a la radio y la televisión durante los periodos de campaña electoral. La ley de 1977 amplió esa prerrogativa incluso en periodos

¹¹¹ De Andrea, Sánchez, Francisco José, Los partidos políticos: Su marco teórico-jurídico y las finanzas de la política, IIJ-UNAM, México, 2002, p. 273-274.

no electorales. Las reformas subsecuentes de 1987 y 1990 no aportaron grandes avances en este tema.

La apertura de los medios de comunicación en nuestro país tuvo su etapa de inicio en 1988 y a partir de entonces el tema de la regulación de los medios de comunicación en las campañas electorales fue incluido en la agenda de reforma electoral. Los porcentajes de cobertura de las campañas presidenciales de ese año en los dos principales noticieros son contundentemente favorables a favor del PRI con un 83.14%, el PAN con un 3.25% mientras que el FDN con apenas un 1.62%¹¹².

En 1994 también se vivió un clima de inequidad evidenciado por la celebración de un debate televisivo en el cual solo estuvieron presentes los candidatos de las tres principales fuerzas políticas. El debate provocó un gran impacto en la población y sus tendencias partidistas al colocar al PAN como la segunda fuerza electoral. La desigualdad en la cobertura de las campañas tanto en radio como en televisión, es contundente a favor del candidato priísta Ernesto Zedillo como se observa en el cuadro 6.

Cuadro 6

Cobertura de la campaña de 1994, primer monitoreo del 22 de junio al 5 de julio del mismo año (porcentajes).

PARTIDO	GLOBAL	TELEVISIÓN	RADIO
PRI	41.0	35.4	44.2
PAN	17.8	15.6	19.1
PRD	18.7	14.6	21.1
PT	8.7	6.9	9.8
PVEM	3.3	7.0	1.1
PPS	2.9	6.0	1.0
PDM	2.8	5.7	1.2
PFCRN	2.5	4.8	1.2
PARM	2.2	4.0	1.2

Fuente: Aguirre, Pedro, Ricardo Becerra, Lorenzo Córdova y José Woldenberg, *Una reforma electoral para la democracia: argumentos para el consenso*, Instituto de Estudios para la Transición Democrática, México, 1995.

¹¹² Arredondo, Ramírez, Pablo. 1991. "los medios de comunicación en la lucha político-electoral" en *Así se calló el sistema: comunicación y elecciones en 1988*, Universidad de Guadalajara, México, p.268.

Los datos de cobertura tanto en radio como en televisión son claros, hubo una enorme inequidad que, aunado a la marginación de que habían sido objeto en el debate, provocó que los partidos minoritarios; PVEM, PT, PDM, PS y el PC, se manifestaran y exigieran un espacio para sus propios debates así como un incremento de su presencia en los medios de comunicación.

Con la reforma política de 1996 se pretendió dar cauces a las demandas de los partidos en el tema de los medios de comunicación. Los resultados de la reforma arrojaron el establecimiento de asignaciones de tiempo gratuito para las fuerzas políticas. Las 250 horas de radio y 200 de televisión (referido a la elección presidencial, que se reduce a la mitad en elecciones estrictamente legislativas), se incrementaron cuando el IFE adquirió diez mil promocionales en radio y 400 en televisión con una duración de 20 segundos cada uno. Ese hecho repercutió considerablemente la presencia de los partidos en los medios como se muestra en el cuadro siguiente:

Cuadro 7

Total de programas permanentes de los partidos políticos durante los procesos electorales de 1994 a 1997 en radio y televisión.

PARTIDO	30 DE MAYO AL 17 DE AGOSTO DE 1994			DEL 7 DE ABRIL AL 27 DE JUNIO DE 1997		
	No. Total de emisiones	Duración	Total de tiempo aire	No. Total de emisiones	Duración	Total de tiempo aire
PAN	48	15'	720'	453	15'	6,795'
PRI	48	15'	720'	543	15'	6,795'
PPS	48	15'	720'	453	15'	6,795'
PRD	48	15'	720'	453	15'	6,795'
PC	48	15'	720'	453	15'	6,795'
PARM	48	15'	720'	453	15'	6,795'
PDM	48	15'	720'	453	15'	6,795'
PT	48	15'	720'	453	15'	6,795'
PVEM	48	15'	720'	453	15'	6,795'
TOTAL	432		108 hrs.	3,624		906 hrs.

Fuente: Datos tomados de la Dirección de prerrogativas y partidos políticos del Instituto Federal Electoral, 1997.

Como se observa en el mismo cuadro las 108 horas de 1994 se incrementaron a 906 horas, lo cual representa un incremento considerable en la búsqueda de equidad en la difusión de las propuestas y proyectos que realizan los partidos en los medios de comunicación para ganar electores.

En las elecciones presidenciales del año 2000, los porcentajes de cobertura muestran una ligera tendencia hacia el PRI con un 39.8, seguido del PAN y el PRD con un 27.4% y 20.2% respectivamente. En el cuadro 8 los números muestran que la cobertura de las elecciones en los noticiarios más importantes del país, los nocturnos de Televisa y TV. Azteca (que se transmiten desde la capital del país y llegan prácticamente a todos los hogares), fue aún más equilibrada. Se observa una diferencia mínima en la cobertura de las tres principales fuerzas (o alianzas) dentro de cada noticiario y que de las dos televisoras, en el noticiero de TV Azteca se habló más de la elección presidencial que en el noticiario de Televisa.

Cuadro 8

Cobertura de la elección presidencial en los dos principales noticiarios.

PARTIDO	TELEVISA	HECHOS (TV AZTECA)
Alianza por el Cambio (PAN y PVEM)	28.64	33.11
PRI	25.18	30.74
Alianza por México (encabezada por el PRD)	22.58	27.75

Fuente: <http://www.ife.org.mx>

En la elección presidencial del año 2000, el IFE dispuso de un despliegue de recursos como; *a)* el monitoreo realizado por el IFE sobre el comportamiento de los medios de comunicación en el tratamiento noticioso de las campañas electorales, *b)* la atribución de la Comisión de radio difusión para acordar con la Cámara de la Industria de la Radio y la Televisión mexicana los lineamientos generales aplicables a los noticiarios de esos medios respecto a la información o difusión de las actividades de campaña de los partidos y coaliciones, *c)* el Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP) que proporciona los resultados de la votación tal como son asentados en las actas de escrutinio

y cómputo oficial conforme van llegando a los distritos electorales, *d*) los conteos rápidos para lo cual se contratan empresas especializadas que realizan un procedimiento muestral de conteo rápido con el objetivo de tener resultados estadísticamente significativos y científicamente fundados de la elección y, por último, *e*) las encuestas y sondeos de opinión también realizados por empresas especialistas por encargo de los partidos y bajo reglas específicas.

Otros aspectos importantes que vale la pena resaltar del COFIPE son; la distinción entre elección presidencial y elecciones intermedias, en este tema se especificó que en ningún caso el costo total de los promocionales excederá el 20% del financiamiento público correspondiente a los partidos para las campañas en año de elección presidencial y el 12% cuando se trate de elegir integrantes del Congreso de la Unión, además de los 15 minutos mensuales de que disponían de manera permanente los partidos en condiciones de igualdad, las fuerzas políticas que cuenten con representación en ambas Cámaras del Congreso también tendrán derecho a tiempos gratuitos y adicionales¹¹³, como también se observa en el cuadro anterior (7).

La distribución de tiempos para las campañas electorales ya no serían distribuidos de manera proporcional a la fuerza electoral de los partidos, como se había realizado en 1994, sino que se adoptaría la misma formula de distribución del financiamiento 70/30, es decir, el tiempo de transmisión y el número de promocionales de los partidos quedaría distribuido; 30% en forma igualitaria y 70% en forma proporcional a su fuerza electoral¹¹⁴ y para los partidos sin representación en el Congreso, se les asignó el 4% del tiempo total asignado.

El tema de la equidad del financiamiento en los medios de comunicación electrónicos, como hemos visto, ha tenido avances significativos, pero presenta algunos aspectos que pueden corregirse y de hacerlo, contribuirían al desarrollo de una competencia electoral en condiciones más equitativas. Algunos tópicos son:

- 1) Al fundamentar la distribución de los tiempos de los partidos en los medios de comunicación en el mismo principio del financiamiento público, sólo se trasladó el tema

¹¹³ Artículo 47 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2002.

¹¹⁴ Artículo 41 párrafo segundo base II inciso a), Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

de la inequidad al ámbito de los partidos en los medios de comunicación, pues es justamente en los montos asignados para gastos de campaña donde los partidos mayoritarios se favorecen con la fórmula y por tanto, con mayores oportunidades de contratar espacios en los medios e incrementar su presencia ante la opinión pública¹¹⁵.

- 2) Se estableció en el artículo 44, 46 y 48 del COFIPE la obligación de que los tiempos de Estado destinados a los mensajes de los partidos se transmitirían en los horarios de mayor audiencia y los lineamientos generales respecto a la información y difusión de las campañas electorales, sin embargo, quedó un vacío legal en cuanto al establecimiento de los instrumentos y mecanismos confiables y públicos (independientes de los medios), que permitan conocer con precisión su audiencia, circulación e influencia real en la sociedad.
- 3) Se prohibieron los anuncios gratuitos o pagados por interpósita persona en beneficio o perjuicio de partido alguno, así como la obligación por ley, de identificar de manera indubitable al patrocinador del mensaje.
- 4) Se introdujo la regulación de las tarifas aplicables a la propaganda política en tiempos de campaña, especificando que éstas no serían superiores en costos a las de la publicidad comercial. La modificación al COFIPE no previó la discriminación que pudieran sufrir los partidos por parte de los medios de comunicación (mediante el otorgamiento de descuentos en sus tarifas), por lo que no estableció sanciones en caso de incumplimiento.
- 5) Dentro de las facultades del IFE: a) se eliminó la obligación que tenía el instituto de producir los programas de radio y televisión para los partidos, dejándole únicamente la obligación de difundir dichos programas así como el trámite de las aperturas de los tiempos correspondientes ante los concesionarios; b) la responsabilidad de determinar las fechas, los canales, las estaciones y los horarios de transmisiones; c) llevar a cabo monitoreos muestrales de los tiempos de transmisión sobre las campañas de los partidos en los espacios noticiosos así como el grado de objetividad de éstos en el manejo de las noticias.

¹¹⁵ Artículo 49 fracción VIII inciso b) del COFIPE, México, 2002.

5.4 El vacío legal en las precampañas.

En México, el COFIPE y las legislaciones locales que regulan la actividad electoral en el ámbito federal y local plantean tres principios rectores que orientan su actividad: certeza, legalidad y objetividad. La regulación del financiamiento público da certeza a la sociedad al dar a conocer las cantidades que los partidos políticos gastan en una campaña electoral, por lo que la falta de transparencia en el uso del financiamiento público que debe prevalecer en las contiendas electorales y el hecho de haber establecido una forma paralela de financiamiento de las actividades electorales que son ajenas a las normas establecidas en el COFIPE, vulneran el principio rector de la certeza.

En nuestro país es a partir de 1999 que el tema del financiamiento de las precampañas se ubicó en el centro del debate debido a la proximidad de las elecciones federales del año 2000, en la que fueron excesivos los gastos de precampaña de los aspirantes a ser candidatos a la presidencia de la república aunado a la aparición de “comités de amigos” de Vicente Fox, Manuel Bartlett y Roberto Madrazo que recaudaron y financiaron con millones de pesos spots principalmente en televisión.

Se define la precampaña como el conjunto de actividades de promoción llevadas a cabo por el militante de un partido en busca de su nominación como candidato a un puesto de elección popular para la obtención del voto. Es un proceso que puede extenderse y concluir hasta el día de la sesión de registro de las candidaturas y puesto que la precampaña es una postulación interna de un partido, permite adelantarse en tiempo al arranque oficial de las campañas¹¹⁶.

De Andrea Sánchez destaca dos vertientes del tema de las precampañas políticas¹¹⁷: a) la no existencia de un vacío legislativo y b) la existencia de un vacío legislativo. Veamos los argumentos que se exponen en cada una de las posturas.

¹¹⁶ Berger Martínez, Cirila. 2002. “Precampañas”, en Cultura Democrática Revista Diversa, Instituto Electoral Veracruzano, septiembre 2002, pp. 15-16.

¹¹⁷ De Andrea Sánchez, Francisco José. 2002. “Las lagunas jurídicas en materia del financiamiento de precampañas políticas en México: Las dos caras de la moneda”, en Hernández, María del Pilar (coordinadora), Partidos políticos: Democracia interna y financiamiento de precampañas, Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, México, IJ, UNAM, 2002, p. 22.

a) La no existencia de un vacío legislativo.

Ante los argumentos de que la discusión sobre regular o no las precampañas es una estrategia política para distraer la atención de asuntos y problemas reales del país. El autor comenta al respecto:

...en la actualidad no hay realmente un vacío legislativo en tanto que lo que un aspirante a candidato haga como ciudadano –como precandidato- aún no elevado a categoría de candidato oficial, es asunto que pertenece a su esfera personal y privada y, por lo tanto, no regulable por el derecho electoral –ni secundario, ni constitucional¹¹⁸.

En base a este argumento, determinados sectores piensan que incluir este tema en el debate nacional solo busca crear confusión, distraer la atención nacional, desestabilizar al sistema político y poner en tela de juicio la procedencia de los fondos de precampaña del presidente de México Vicente Fox.

Un aspecto importante que también destaca el autor, es el hecho de que los precandidatos han hecho a un lado a las élites de sus partidos y los tiempos que les rigen, ignorando de hecho los procedimientos internos, con la finalidad de obtener fondos, no para el partido sino para ellos mismos, de ahí que señale que no debe regularse lo relativo a quienes no son candidatos, ni en relación con el partido a que pertenece ni desde el punto de vista de la legislación electoral mexicana por tratarse de actividades relativas a personas en su calidad de ciudadanos. Un ciudadano común y corriente es diferente a un candidato por lo que podría considerarse como un ataque a su libertad de expresión.

b) La existencia de un vacío legislativo.

Al no estar considerada la etapa de precampaña en la normatividad sobre el financiamiento de actividades políticas, nos encontramos ante un vacío legislativo. La ausencia de una normatividad adecuada para las precampañas es un problema heredado desde la década de los noventa cuando los legisladores copiaban y creaban leyes incompatibles con nuestra raíz histórica y social y con nuestras necesidades, lo que produjo omisiones y dificultades.

¹¹⁸ Ibidem. p. 31.

Las omisiones legislativas posibilitan el acceso de capitales que podrían ser ilegítimos debido a que no se regula la figura de precandidato y mucho menos los montos, el origen ni la aplicación de los recursos que se manejan con miras a la obtención del voto.

Es obvio que si existe un vacío legislativo en la materia ya que el fin con el que se aportan apoyos provenientes de particulares y comités, es claramente la promoción de la imagen del aspirante que posteriormente será candidato a un puesto de elección popular, y de esta manera, generarle una mayor votación. Es claro también que estos gastos pueden ser a cuenta del erario público o con recursos privados aún cuando esto sea difícil de probar.

Concuerdo totalmente con el autor acerca de la existencia, en nuestro marco normativo, de un vacío legislativo que posibilita los excesivos gastos de precampaña de los principales aspirantes a la presidencia de la república. Los recursos financieros de la elección presidencial del año 2000 que se encargaron de obtener los llamados “comités de amigos” son una clara muestra de ese vacío.

El financiamiento paralelo que operó a favor de Vicente Fox Quezada fue mediante un sistema regular y constante de transferencias de recursos entre personas físicas y morales que actuaron como intermediarios en el periodo en el que Vicente Fox fue aspirante a la candidatura presidencial del PAN, en el que fue candidato presidencial del PAN y del PVEM, así como durante la campaña electoral para Presidente de la República de la Coalición Alianza por el Cambio.

Dado que el sistema electoral mexicano fue jurídicamente diseñado para que sólo los partidos y las coaliciones recibieran financiamiento público y privado, no es permisible que los llamaos “comités de acción política” y/o “asociaciones de amigos” reciban financiamiento privado para apoyar candidaturas a cargos públicos, es decir, que el sistema electoral no permite que los candidatos o precandidatos puedan obtener recursos al margen de los partidos.

Conclusiones.

Del proceso de reformas electorales iniciado en 1963 a la reforma electoral de 1996 se desprenden dos momentos:

1. Constituye el periodo de partido hegemónico que comienza a ser modificado en 1982. Es un periodo en donde las reformas electorales se promueven desde el gobierno no como un derecho ni como una exigencia de los partidos de oposición sino como una concesión otorgada por el gobierno para controlar a los partidos que ingresaban al sistema y para simular la falta de competencia partidaria, entre otras razones, producto de una marcada desigualdad financiera. El partido hegemónico no acusaba problemas financieros porque tenía a su disposición una enorme fuente de recursos provenientes del erario público. Cuando el gobierno promovía una reforma, de antemano calculaba los efectos políticos para no perder el control político que ejercía sobre los procesos electorales.
2. Las elecciones de 1988 es el inicio de un cambio en la forma de llevar a cabo modificaciones constitucionales, fue un momento en la vida moderna del país en que la izquierda hace notar su presencia y cuestiona agudamente el resultado de aquella elección que dio como triunfador al candidato priísta Carlos Salinas de Gortari. A partir de entonces el FDN (posteriormente transformado en PRD) y el PAN ganarían espacios en el Congreso y con ello estarían en posibilidades de plantear una serie de modificaciones legales para hacer más equitativa la competencia electoral.

Su primer objetivo fue sacar al gobierno de las instituciones encargadas de los comicios para posteriormente establecer fórmulas más equitativas en materia de financiamiento a los partidos y el acceso a los medios de comunicación.

Las reformas representaron en conjunto un avance paulatino en cuanto a la autoridad encargada de realizar los comicios, los criterios para designar a los funcionarios

de esa autoridad, la fórmula para entregar el financiamiento público y reglas precisas para acceder a los tiempos oficiales en los medios de comunicación.

Los acuerdos concretados y plasmados en la legislación en materia de financiamiento no han contribuido a una competencia más “equilibrada” ni entre los partidos que ya ingresaron al sistema ni para aquellos que pretenden hacerlo. A continuación se presenta un listado de los aspectos a debatir para una futura reforma electoral:

- Una Ley de partidos políticos, dado que constitucionalmente son concebidos como instituciones de interés público, que al establecer lineamientos generales sobre legalidad y transparencia le asegure a la ciudadanía mayor confianza.
- Modificar el sistema de financiamiento público que privilegia el exceso de recursos destinados a los partidos, generando con ello condiciones de inequidad en la celebración de tareas de campaña. En este sentido la propuesta esta encaminada a reformar el artículo 41 constitucional que establece que el financiamiento público tiene que ser superior al privado porque, en el caso de los partidos nuevos, al ser el financiamiento público muy pequeño, el privado lo será aun más.
- En materia de fiscalización está pendiente la reforma que confiera facultades al IFE para que pueda conocer las cuentas bancarias de terceros que puedan financiar a partidos.
- Establecer en la ley la prohibición de aportaciones privadas y públicas en las precampañas y paralelamente prohibir la compra o adquisición de publicidad por particulares y partidos en esa etapa. Es pertinente considerar una reforma que establezca precios básicos a los que pudieran acceder los partidos para sus spots publicitarios en radio y televisión.
- Regular ampliamente las cuestiones del patrimonio, disolución y liquidación de los partidos.

- Reducir la duración de los procesos electorales y homologar el calendario electoral para reducir costos financieros y políticos atendiendo a las demás normas que pudieran causar un efecto contraproducente.
- Reformar el tema de las coaliciones para que sea viable jurídicamente y que el elector escoja al partido político de su preferencia (actualmente no es posible que el elector distinga con precisión a que partido quiere premiar con su voto), y todos los partidos se enfrenten al juicio ciudadano en las urnas. El efecto de las coaliciones ha sido la permanencia de partidos cuyo peso electoral no se conoce y con ello se han beneficiado del financiamiento público, que es considerablemente generoso cuando los partidos superan la barrera del 2 % de los votos.
- El tema de las precampañas es quizás el tema más difícil de regular. Las precampañas son el procedimiento establecido en los estatutos de un partido político para obtener una candidatura formal constitucional para un cargo de elección popular. El tiempo anterior a este tipo de actividades estatutarias es el que no está regulado. La dificultad que presenta regularlo consiste en hacer compatible el cabal cumplimiento de la Ley Electoral con las libertades de expresión y de asociación consagradas en la constitución, sin que la norma electoral termine siendo inconstitucional y violente el derecho de los ciudadanos, pertenezcan o no a un partido, a expresar sus puntos de vista o apoyar al personaje que deseen.

Estos han sido los temas que actualmente se debaten y que, de reformar la legislación para avanzar hacia su establecimiento en el marco normativo requiere de diálogos y acuerdos entre todas las fuerzas partidarias. Lo cierto es que aunque algunos partidos han expresado su intención de impulsar reformas que disminuyan los costos de los partidos, no se han logrado concretar en parte porque son tres los principales beneficiarios de gran parte del financiamiento.

Bibliografía:

Textos.

- 1994: Tu elección, Memoria del proceso electoral federal , IFE, México, 1995
- Aguirre, Pedro (coordinador), Sistema Políticos y Electorales Contemporáneos No.3, Alemania, IFE, México, 2001.
- -----Sistema Políticos y Electorales Contemporáneos No.6, Canadá, IFE, México, 2001.
- -----Sistema Políticos y Electorales Contemporáneos No.7, Estados Unidos, IFE, México, 2001.
- -----Sistema Políticos y Electorales Contemporáneos No.8, España, IFE, México, 2001.
- Alcocer V, Jorge (compilador), “Dinero y partidos”, Nuevo Horizonte Editores, México, 1993
- Aldo, José y Carballo Luis David. Los partidos políticos en Anuario Jurídico IX, Méx. 1982.
- Alemán, Miguel, Las finanzas de la política, Diana, Méx., 1995.
- Arredondo, R. Pablo, Así se calló el sistema. Comunicación y elecciones en 1988, Universidad de Guadalajara, México, 1990.
- Becerra Chávez, Pablo Javier, Alarcón Olguín, Víctor y Bardán Esquivel, Cuitláhuac (coordinadores), Contexto y propuestas para una agenda de reforma electoral en México, Ed.IILSEN-UAM, México, 2003.
- Becerra, Ricardo, Salazar, Pedro y Woldenberg, José, La mecánica del cambio político en México, Ediciones Cal y Arena, México, 2000
- Béjar Algazi, Luisa y Mirón Lince, Rosa María (coordinadoras), El congreso mexicano después de la alternancia, Ed. UAM-IILSEN, México, 2003.
- Cámara de Diputados, Financiamiento a partidos y campañas electorales: datos comparativos, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, México, 2004.
- Cárdenas, Gracia Jaime, Partidos políticos y democracia, Cuadernos de Divulgación de la Cultura, No 8, IFE, México, 1996.
- Cárdenas, Gracia Jaime, Lecciones de los asuntos Pemex y Amigos de Fox, IJ-UNAM, México, 2004.

- Carpizo, Jorge, La ciudadanía del proceso electoral federal 1994, Discurso pronunciado por el presidente del Consejo General del Instituto Federal Electoral, sesión del Consejo General del 3 de junio de 1994, IFE, México.
- Carrillo, Manuel, Lujambio, Alonso, Navarro, Carlos y Zovatto Daniel, (coordinadores), “Dinero y contienda político electoral”, FCE, México, 2003.
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 1997
- Constitución de España de 1978.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2000.
- De Andrea Sánchez, Francisco José, Los partidos políticos: Su marco teórico-jurídico y las finanzas de la política, IIJ-UNAM, México, 2002
- Del Castillo, Pilar, La financiación de partidos y candidatos en las democracias occidentales, Centro de Investigaciones Sociológicas, Siglo XXI España editores, 1985.
- Del Pilar Hernández, María (coordinadora), Partidos políticos: Democracia interna y financiamiento de precampañas, Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, IIJ-UNAM, México, 2002.
- Duverger, Maurice. Los partidos políticos, Ed. FCE. México.1990.
- Enciclopedia parlamentaria, Vol. 3, No 2, Serie IV, México, 1997.
- Galeana, Patricia (compiladora), El camino de la democracia en México, IIJ-UNAM, México, 1998.
- Garrido, Luis Javier, El partido de la revolución institucionalizada, Ed. Siglo XXI, México, 1982.
- Geovanni, Sartori. “Partidos y Sistemas de Partidos. Madrid, Alianza Universidad, 1987.
- Ley Fundamental de la República Federal de Alemania de 1949.
- Medina Peña, Luis, Hacia el nuevo estado, FCE, México, 1994.
- Nohlen Dieter, Picado Sonia y Zovatto Daniel (compiladores), “Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina”, IFE, México, 1998.

- Orozco Henríquez, J. Jesús, “Administración y financiamiento de las elecciones en el umbral del siglo XXI”, Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral, Tomo II, IJ-UNAM, México, 1999
- Polis 93, División de Ciencias Sociales y Humanidades, UAM-I, México, 1993.
- Polis 94, División de Ciencias Sociales y Humanidades, UAM-I, México, 1994.
- Polis 96, División de Ciencias Sociales y Humanidades, UAM-I, México, 1996.
- Varios autores, Bicentenario de la revolución francesa, IJ-UNAM, México, 1991.
- Vilas Noriega, Xosé, Un esquema de conceptualización de los partidos políticos, teoría y práctica de los partidos políticos, Madrid, Ed, Cuadernos para el Diálogo.
- Weber, Max, Economía y sociedad, México, Fondo de Cultura Económica, 1969

Revistas.

- Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica, Centro de Estudios Constitucionales México-Centroamérica, IJ-UNAM, 1997.
- Cuaderno de reforma política No 3, 2002.
- Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, No. 5, 1995.
- Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, No. 7, 1996
- Boletín Mexicano de Derecho Comparado.
- Cultura Democrática: Revista Diversa, Instituto Electoral Veracruzano, septiembre 2002.

Sitios Web.

- Base de datos políticos de las Américas, Naturaleza jurídica de los partidos políticos. Análisis comparativo de constituciones de los regímenes presidenciales en: <http://www.georgetown.edu/pdba/Comp/Elecciones/Politicos/naturaleza.html>. 14 de junio 192005.
- Raimundi, Carlos y Mariano Tilli, Financiamiento de los partidos políticos y de las campañas electorales, en <http://www.nuevomilenio.org.ar/reformapol/03.html>
- Ulloa, Félix. Democracia y financiamiento de los Partidos, en <http://www.ndipartidos.org/pdf/gobernando/financiamientodepartidosulloa.pdf>