



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL
ESTADO DE MÉXICO**



FACULTAD DE DERECHO

**“ANÁLISIS DEL FINANCIAMIENTO PRIVADO EN LAS
CAMPAÑAS POLÍTICAS
DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO”**

T E S I S

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

**PRESENTA:
ERASTO JAVIER VILLALBA MOCZO**

**ASESOR DE TESIS:
DR. EN D. GUSTAVO AGUILERA IZAGUIRRE**

TOLUCA, MÉXICO 2018

ÍNDICE

Introducción.	1
CAPÍTULO PRIMERO:	
“MARCO CONCEPTUAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS”	5
1.1. FORMAS DE GOBIERNO	5
1.1.1. CLASIFICACIÓN DE LAS FORMAS DE GOBIERNO	6
1.1.2. FORMA DE GOBIERNO EN MÉXICO: EL PRESIDENCIALISMO	9
1.2. TEORÍAS DE LA DEMOCRACIA.	13
a) La democracia política y otras democracias.	14
b) La democracia racional y la democracia empírica.	17
c) La democracia electoral.	18
d) La democracia participativa.	20
e) La democracia de referéndum y el conocimiento.	23
f) La democracia vertical.	24
g) La teoría competitiva de la democracia.	26
h) La democracia liberal.	27
1.3. CONCEPTO DE PARTIDO POLÍTICO.	29
1.4. CONCEPTO DE CAMPAÑA POLÍTICA.	36
a) Sujetos de la campaña electoral.	37
b) Límites temporales.	37
1.5. CONCEPTO DE FINANCIAMIENTO.	38
1.6. CONCEPTO DE CANDIDATO INDEPENDIENTE.	39
CAPÍTULO SEGUNDO:	
“ANTECEDENTES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS”	44
2.1. ANTECEDENTES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.	44

2.1.1. EL ORIGEN PARLAMENTARIO-ELECTORAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.	44
2.1.2. EL ORIGEN EXTERIOR DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.	45
2.1.3. Las teorías institucionales, de crisis históricas y desarrollistas que explican el origen de los partidos políticos.	46
a) Las teorías institucionales.	46
b) Las teorías de las crisis históricas.	47
Las crisis de legitimidad.	47
La crisis de participación.	47
c) Las teorías desarrollistas.	48
2.1.4. Las decisiones políticas unilaterales de líderes carismáticos como fuente del origen de algunos partidos políticos.	49
2.2. ANTECEDENTES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN FRANCIA.	50
2.2.1. TERCERA REPÚBLICA.	51
2.2.2. CUARTA REPÚBLICA.	52
2.2.3. QUINTA REPÚBLICA.	52
2.3. ANTECEDENTES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN INGLATERRA.	55
2.4. ANTECEDENTES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO.	58
2.4.1. ETAPA PREVIA A LA REVOLUCIÓN DE 1910.	58
2.4.2. EVOLUCIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS POSTERIOR A LA REVOLUCIÓN DE 1910.	63
2.4.3. LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN LA ÉPOCA ACTUAL.	64

CAPÍTULO TERCERO

“MARCO JURÍDICO DEL FINANCIAMIENTO DE

LOS PARTIDOS POLÍTICOS”67

3.1. Reseña histórica de la constitucionalización de los partidos

políticos en México.67

3.2. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. 70

3.2.1. Noción, elementos y fin de los partidos. 73

3.3. LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS

ELECTORALES. 74

3.4. LEY GENERAL DE PARTIDOS POLÍTICOS. 76

3.5. DEFINICIÓN DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL DE ACUERDO

A LA CONSTITUCIÓN. 81

3.5.1. PRINCIPIOS QUE RIGEN LA ACTUACIÓN DEL INE.82

3.6. DERECHO COMPARADO. 85

3.6.1. ESPAÑA.85

3.6.2. ARGENTINA.88

CAPÍTULO CUARTO:

“ANÁLISIS DEL FINANCIAMIENTO PRIVADO EN LAS CAMPAÑAS

ELECTORALES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO”92

4.1. El financiamiento de los partidos políticos en la Constitución Política de los

Estados Unidos Mexicanos.92

4.2. El financiamiento privado de los partidos políticos en la Ley General de Partidos

Políticos. 94

4.2.1. JURISPRUDENCIA.100

4.2.2. Ventajas y desventajas del financiamiento público.	102
4.2.3. Ventajas y desventajas del financiamiento privado.	104
4.3. FUENTES IRREGULARES DEL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS.	105
4.3.1. Las cuotas obligatorias de los trabajadores al servicio del Estado.	105
4.3.2. Las cuotas de legisladores y miembros a su propio partido.	106
4.3.3. El soborno o cohecho.	106
4.3.4. Las contribuciones de la delincuencia organizada.	107
4.4. ¿Cómo entra el dinero ilegal a las campañas políticas?	108
4.4.1. ¿En qué se gasta el dinero ilegal de una campaña política?	111
4.4.2. LAS EMPRESAS FANTASMA.	113
Características principales de una empresa fantasma.	114
4.4.3. PEMEXGATE.	114
4.4.4. EL CASO AMIGOS DE FOX.	119
4.5. LA FISCALIZACIÓN.	125
4.5.1. Órgano de control externo.	125
4.5.2. Reglas de auditoría o fiscalización ex post.	128
4.5.3. RÉGIMEN SANCIONATORIO.	131
4.6. EL FINANCIAMIENTO DE LAS CANDIDATURAS INDEPENDIENTES.	132
CONCLUSIONES.	136
PROPUESTA.	140

BIBLIOGRAFÍA.....142

INTRODUCCIÓN

Una de las causas que nos impulsó a realizar el presente trabajo es el gasto excesivo de los partidos políticos durante las campañas electorales, fenómeno que nosotros siempre hemos observado, y en mayor medida desde la década de los 80's del siglo XX incluso hasta la campaña presidencial del año 2006, en aquellos procesos electorales los gastos eran muy visibles y descarados, ya que con sólo asomarse a la vía pública lucían tapizadas de propaganda y lo mismo ocurría con todos los medios de comunicación saturados de spots electorales; si bien es cierto que las normas del financiamiento de los partidos para las elecciones de 2018 presentaron cierto avance y evolución, consideramos que se pueden mejorar y perfeccionar.

La justificación al enorme gasto durante las campañas para algunos sería que para alcanzar un Estado Democrático es necesario invertir en las campañas, asignar recursos públicos a los partidos, lo cual en cierta medida es acertado y más si consideramos a los partidos como el instrumento de los ciudadanos para acceder al poder y como entidades para fomentar la democracia, en nuestra opinión si los partidos llegan a cumplir estos objetivos si es conveniente su financiamiento público, convirtiéndose en piezas fundamentales de un Estado que aspira a la democracia como forma de gobierno.

En cuanto al financiamiento privado, éste se hizo necesario para evitar que los partidos se alejaran de los ciudadanos y que no dependieran exclusivamente de los recursos públicos, también es atinado siempre que no se haga uso excesivo. Pensamos que es a partir de la década de los 80 y más con la llegada del neoliberalismo que se inicia una competencia encarnizada en la política, empiezan a incrementarse los gastos de los partidos y se llega al extremo de ganar el partido con más recursos invertidos, dejando de lado los valores y principios, sólo importa ganar a como dé lugar, es así como al llegar al poder el partido que se allegó más dinero, los demás partidos para estar en condiciones de competir también buscan financiamiento sin importar si las fuentes son ilícitas, todo este derroche de dinero inmediatamente salta a la vista, provocando el rechazo de la sociedad hacia los

partidos, su alejamiento de la participación en las urnas, cayendo estas organizaciones políticas en crisis de credibilidad y en un marcado desprestigio; para algunos estudiosos la solución práctica es la extinción de los partidos políticos, nuestra idea es que los partidos sí son parte fundamental de la democracia, simplemente es necesario algunas adecuaciones a la legislación relativa al financiamiento y fiscalización de los partidos y candidatos.

El presente trabajo se desarrolla en cuatro capítulos, en el primero estudiaremos los conceptos generales como son las formas de gobierno en general, clasificaciones de éstas por algunos autores como Aristóteles y Maquiavelo, el presidencialismo como la forma de gobierno en particular en México; analizamos algunas teorías de la democracia que consideramos más importantes para nuestro tema como son democracia representativa y democracia liberal, observaremos como la primera tiene una relación íntima con los procesos electorales, los partidos políticos y los candidatos; nos daremos cuenta como la democracia liberal se encuentra ligada a las garantías de libertad y de igualdad, asimismo del desarrollo paralelo entre democracia y partidos políticos. Analizamos los conceptos de partido político, campaña política, financiamiento y candidato independiente.

En el capítulo segundo abordaremos los antecedentes de los partidos políticos, algunas teorías como la expuesta por Maurice Duverger denominada del origen parlamentario que nos señala que estos se formaron a partir de los grupos parlamentarios, la teoría del origen exterior que afirma que los partidos surgieron fuera de los parlamentos, y de instituciones tales como sindicatos y asociaciones religiosas, las teorías de crisis de legitimidad y crisis de participación de Joseph La Palombara y M. Weiner; mencionamos brevemente los antecedentes en Francia e Inglaterra, países donde el desarrollo y evolución de los partidos es proporcional a su desarrollo industrial, en Francia aparecen los partidos propiamente a partir de la Revolución Francesa, en Inglaterra podemos encontrar indicios desde las luchas entre los tories y los whigs; también mencionamos algunos antecedentes en México, donde siempre han existido fuertes luchas por el poder político, a partir del siglo XIX empiezan a surgir partidos políticos, pero es hasta después del gobierno de Porfirio

Díaz que empiezan a multiplicarse los partidos, muchos tienen una vida efímera, en nuestros días, para varios autores, los partidos en México se encuentran en crisis de credibilidad frente a los ciudadanos quienes desconfían de todos los partidos políticos.

En el capítulo tercero, y toda vez que los partidos políticos representan un fenómeno social en constante cambio examinaremos su marco jurídico en México, haciendo un estudio a grosso modo de los antecedentes a partir de 1946 hasta llegar a la reforma de 2014 y de la evolución de la regulación jurídica de los partidos en distintos momentos de la vida política en México del siglo XX, mencionamos el Artículo 41 Constitucional el cual regula los derechos, prerrogativas y obligaciones de las organizaciones políticas, precampañas, campañas, asimismo este dispositivo reglamenta la figura relativamente reciente denominada candidatos independientes. También citamos los preceptos principales en la legislación secundaria como es la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, Ley General de Partidos Políticos, una definición del Instituto Nacional Electoral, así como los principios que lo rigen, realizaremos un comparativo entre la legislación española y la legislación argentina.

Por último, en el capítulo cuarto, entramos al estudio propiamente del financiamiento tanto público como privado de los partidos políticos, el cual tiene sus reglas y principios en el Artículo 41 Constitucional, el privado se contempla de manera más amplia en la Ley General de Partidos Políticos, expondremos algunas ventajas y desventajas de ambos financiamientos, algunas fuentes privadas irregulares, asimismo algunos ejemplos de financiamiento irregular de elecciones anteriores como los llamados Pemexgate y Amigos de Fox, estudiaremos la fiscalización y algunas de sus reglas y el consecuente régimen de sanciones y finalizamos con una breve alusión al financiamiento de la reciente figura de las candidaturas independientes.

Quiero expresar un enorme agradecimiento a mi madre María Elena Moczo Flores, mis hermanas Irma Leslie y Silvia Judith, por su incansable apoyo moral y material, a la Maestra Karlita Cruz Medrano por sus clases, sus consejos y por su tiempo,

principalmente a mi asesor del presente trabajo el Doctor en Derecho Gustavo Aguilera Izaguirre un inconmensurable agradecimiento por sus observaciones, su infinita paciencia y sobre todo por su invaluable tiempo que me obsequió, y a todos los que hicieron posible este trabajo infinitas gracias.

CAPÍTULO PRIMERO

“MARCO CONCEPTUAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS”

1.1. FORMAS DE GOBIERNO

El presente tema tiene como finalidad conocer los tipos de gobierno. El término gobierno para nuestro estudio significa conjunto de los poderes públicos, de los órganos a quienes se atribuye el ejercicio supremo de la soberanía; el gobierno es el conjunto de instituciones, organizadas por el ordenamiento jurídico para el ejercicio de la soberanía; las formas de gobierno se refieren a los diferentes modos de constitución de los órganos del Estado, de sus poderes y de las relaciones de esos poderes entre sí, siendo la manera en que se desenvuelve, actúa y se comporta la administración de un Estado.

En el lenguaje vulgar se suelen confundir los términos Estado y gobierno, no obstante, podemos afirmar que no son términos equivalentes de acuerdo a los siguientes criterios: la palabra “Estado” alude a la organización política en su conjunto, en su completa unidad formada por los diversos elementos que la constituyen (territorio, población y gobierno). “Gobierno” se utiliza para indicar el conjunto de los poderes públicos, de los órganos a quienes se atribuye el ejercicio supremo de la soberanía. El Estado es un concepto más extenso; abarca el todo. El gobierno sólo se refiere a uno de sus elementos, el que tiene la dirección misma del Estado, o sea, los órganos a través de los cuales éste se manifiesta.

“El gobierno es definido por Orlando, según cita que de él hace Groppali, como el conjunto de medios por los cuales la soberanía se traduce en actos. El gobierno es el conjunto de instituciones, organizadas por el ordenamiento jurídico, para el ejercicio de la soberanía. El gobierno se encuentra en la cúspide del Estado, en el vértice del ordenamiento jurídico; representa el

órgano supremo central instituido para actuar, para realizar la voluntad del Estado; la vida de éste recibe impulso y dirección del gobierno.

Las formas de gobierno se refieren a los diferentes modos de constitución de los órganos del Estado, de sus poderes y de las relaciones de esos poderes entre sí. Por el contrario, las formas de Estado se refieren a la estructura misma de la organización política en su totalidad y unidad. Las formas de gobierno se refieren a ese aspecto más restringido del Estado. La forma del Estado se refiere a la especial configuración de la organización política, tomada en su totalidad.”¹

Podemos observar que el término Estado es más general, más amplio, por lo mismo menos cambiante; el concepto de Gobierno es más cambiante y modificable. Desde nuestro punto de vista el Estado es objetivo y tangible toda vez que es posible cuantificar, medir, nombrar a sus elementos población, territorio, y gobierno, en cambio el término Gobierno es subjetivo desde el punto de vista de su organización dentro del mismo Estado, así como del orden jurídico. Otra diferencia es que el Gobierno es cambiante y alterable hasta en las monarquías donde el poder es hereditario desde el momento en que el rey designa a su sucesor para después de su muerte. Por otro lado, en las repúblicas, como es el caso de nuestro país, donde hay renovación periódica de poderes y representantes y a pesar de la división de poderes, donde además se busca un equilibrio de los tres poderes legislativo, ejecutivo y judicial. En la práctica tradicional el ejecutivo es el titular supremo del gobierno, es así como el Presidente en turno le imprime su sello personal a su período de gobierno cada seis años en sus proyectos planes y programas gubernamentales.

1.1.1. CLASIFICACIÓN DE LAS FORMAS DE GOBIERNO

Para conocer las diversas clasificaciones de las formas de gobierno, a continuación, citaremos a tres diferentes autores, como son Aristóteles, Polibio, Maquiavelo, con

¹ Porrúa Pérez, Francisco, *Teoría del Estado*, México, editorial Porrúa S.A. 1994 p. 464.

la finalidad de comprender con mayor profundidad la forma de gobierno, y realizar un comparativo entre los diversos autores mencionados.

Para Aristóteles, se clasificaban en formas puras o perfectas y en formas impuras o corruptas. Las formas puras son las primeras formas de clasificación, podemos decir las más auténticas, más abstractas y más apegadas al deber ser y a un conjunto de valores elevados, podemos decir también que estas formas buscan con mayor tenacidad el bien común, toman en cuenta a toda su población o por lo menos a la mayoría. Sin embargo, en las formas impuras podemos observar una serie de vicios y excesos debidos a la imperfección humana, como todos sabemos el ser humano es susceptible de caer en los más inimaginables vicios y pasiones, sobre todo una vez que la persona se instala en el poder, inmediatamente es tocado por infinidad de tentaciones. Asimismo podemos equiparar las formas impuras como formas desviadas o pervertidas toda vez que se alejan de la consecución del bien común.

La clasificación de Aristóteles en formas puras e impuras atiende principalmente al bien común, este objetivo lo persiguen en mayor medida las formas puras y a mayor alejamiento del bien común encontramos las formas impuras.

El autor Norberto Bobbio cita a Aristóteles de la siguiente manera:

“Ya que constitución y gobierno significan lo mismo y el órgano de gobierno es el poder soberano de la ciudad, es necesario que el poder soberano sea ejercido por una persona o unos pocos o la mayoría. Cuando el uno, pocos o la mayoría ejercen el poder en vista del interés general, entonces forzosamente esas constituciones serán rectas, mientras que serán desviaciones los que atienden al interés particular de uno, de pocos o de la mayoría [...] Tenemos la costumbre de llamar monarquía al gobierno unipersonal que atiende al interés general, y aristocracia al gobierno de pocos [...] cuando se propone el bien común; cuando es el mayor número el que gobierna atendiendo al interés general recibe el nombre común a todas las constituciones política [...] las degeneraciones de las mencionadas formas de gobierno son: la tiranía de la monarquía, la oligarquía de la aristocracia, y la

democracia de la politia. La tiranía, en efecto, es una monarquía orientada hacia el interés del monarca, la oligarquía hacia el de los ricos y la democracia hacia el interés de los pobres. Pero ninguna de ellas atiende al provecho de la comunidad (1279 a-b).”²

Para Polibio únicamente existe la forma de gobierno mixto o constitucional, la cual es una mezcla de las tres formas puras de Aristóteles conviviendo en un equilibrio de poderes y que equivaldrían a las siguientes instituciones romanas: los cónsules representan la monarquía, el Senado representa la aristocracia y los comicios significan la democracia. El desajuste del equilibrio trae como consecuencia la sedición o la tiranía. Esta idea sería adoptada por el pensamiento político medieval y de comienzos de la Edad Moderna.

Polibio más que atender al bien común, realiza una clasificación atendiendo a la forma de ejercer el poder, diríamos que es una clasificación cuantitativa, ya que si existe una división de poderes y el poder lo detentan instituciones o grupos colegiados de individuos estamos frente a una forma de gobierno constitucional; y en caso contrario, o sea la ausencia de división de poderes y el poder en manos de una sola persona, a esta forma de gobierno Polibio la denomina tiranía.

Maquiavelo en su obra “El Príncipe” nos menciona lo siguiente:

“Todos los Estados, todas las dominaciones que ejercieron y ejercen imperio sobre los hombres, fueron y son repúblicas o principados.”³

Mientras que para Maquiavelo sólo reconoce dos formas: todos los Estados o son Repúblicas o son Principados: pero también utilizó la historia de la Roma antigua

² Bobbio, Norberto, *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006 p. 34.

³ Íbidem, p. 64.

para recomendar un gobierno mixto de las tres formas políticas clásicas en su Discurso sobre la Primera década de Tito Livio.

1.1.2. FORMA DE GOBIERNO EN MÉXICO: EL PRESIDENCIALISMO

A continuación vamos a analizar el presidencialismo como la forma de gobierno en nuestro país, toda vez que el ejecutivo federal es la figura principal en el sistema político de México; por lo tanto las características principales del sistema presidencial son: a) el presidente es electo periódicamente por el pueblo y no por el poder legislativo; b) el presidente designa a los ministros, quienes no son responsables ante el poder legislativo y en consecuencia no pueden ser destituidos por éste; c) entre el presidente y el legislativo no existen la colaboración ni los medios de acción recíprocos –voto de censura, disolución- que se observan en el sistema parlamentario y, d) el régimen de partidos, ya sea éste bipartidista o pluripartidista, influye en el gobierno presidencial, y se puede agregar que también influirá notablemente en él un sistema de partido único.

“En opinión de Maurice Duverger, el sistema presidencial se caracteriza por el principio de separación de poderes en donde el presidente es designado por sufragio universal, nombra y remueve a sus ministros y éstos no son responsables ante el parlamento.”⁴

Las características del sistema presidencial son las siguientes:

- a) El poder ejecutivo es unitario. Está depositado en un presidente que es, al mismo tiempo, jefe de estado y jefe de gobierno.
- b) El presidente es electo por el pueblo y no por el poder legislativo, lo que le da independencia frente a éste.
- c) El presidente nombra y remueve libremente a los secretarios de estado.
- d) Ni el presidente ni los secretarios de estado son políticamente responsables ante el congreso.

⁴ Duverger, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Barcelona, Ed. Ariel, 1962, p.319.

- e) Ni el presidente ni los secretarios de estado pueden ser miembros del congreso.
- f) El presidente puede estar afiliado a un partido político diferente al de la mayoría del congreso.

Característica de los sistemas políticos contemporáneos es el predominio del poder ejecutivo sobre los otros poderes y sobre los mecanismos de decisión política en el estado; así como la existencia de un ejecutivo fuerte o muy fuerte.

Con el fin de entender mejor el origen del presidencialismo Vamos a citar a tres autores sobre el tema: Hauriou, Daniel Moreno y Jorge Carpizo:

*“André Hauriou se refiere a la hipertrofia del ejecutivo respecto al legislativo, y señala para ello cuatro razones: a) los problemas de defensa, que incluyen incluso la supervivencia del grupo nacional y que se presentan más difíciles que en otras épocas; b) la socialización tecnocrática de occidente que necesita de técnicos, siendo el ejecutivo quien cuenta con ellos; c) los medios modernos de análisis, información o control de la opinión pública, que permiten al ejecutivo precisar mejor la cronología para la toma de decisiones, y d) el disfrute por el ejecutivo, de una delegación directa de la soberanía nacional al ser electo por sufragio universal.”*⁵

*“Daniel Moreno afirma que el papel predominante del ejecutivo mexicano se debe: a) a dos tradiciones de gran autoritarismo: el mundo indígena y el gobierno colonial español, b) a las facultades extraconstitucionales que tiene y c) a la existencia de un partido semioficial.”*⁶

“De acuerdo al autor Jorge Carpizo, las causas del predominio del presidente mexicano son:

- a) *Es el jefe del partido predominante, partido que está integrado por las grandes centrales obreras, campesinas y profesionales.*

⁵ Hauriou, André, *Derecho constitucional e instituciones políticas*, Barcelona, Ed. Ariel, 1971, p. 839.

⁶ Moreno, Daniel, *Derecho constitucional mexicano*, México, Ed. Pax-México, 1972, pp. 402-403.

- b) *El debilitamiento del poder legislativo, ya que la gran mayoría de los legisladores son miembros del partido predominante y sabe que si se oponen al presidente las posibilidades de éxito que tienen son casi nulas y que seguramente están así frustrando su carrera política.*
- c) *La integración, en buena parte, de la suprema corte de justicia por elementos políticos que no se oponen a los asuntos en los cuales el presidente está interesado.*
- d) *La marcada influencia en la economía a través de los mecanismos del banco central, de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal, así como las amplias facultades que tiene en materia económica.*
- e) *La institucionalización del ejército, cuyos jefes dependen de él.*
- f) *La fuerte influencia de la opinión pública a través de los controles y facultades que tiene respecto a los medios masivos de comunicación.*
- g) *La concentración de recursos económicos en la federación, específicamente en el ejecutivo.*
- h) *Las amplias facultades constitucionales y extraconstitucionales, como son la facultad de designar a su sucesor y los gobernadores de las entidades federativas.*
- i) *La determinación de todos los aspectos internacionales en los cuales interviene el país, sin que para ello exista ningún freno en el senado.*
- j) *El gobierno directo de la región más importante, con mucho, del país, como lo es el distrito federal.*
- k) *Un elemento psicológico: que en lo general se acepta el papel predominante del ejecutivo sin que mayormente se le cuestione.”⁷*

En nuestra opinión las características principales del sistema presidencial mexicano son:

- La división de poderes.
- Poder ejecutivo unipersonal, es decir depositado en el presidente.
- Designación de los secretarios de Estado por el presidente.

⁷ Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo veintiuno editores 2002, pp. 12-44

- Libertad del presidente de remover a los secretarios de Estado.
- El régimen de partidos y su influencia en la elección del presidente.
- Renovación periódica del presidente, mediante el sufragio universal del pueblo.

Para nosotros este último punto es el más importante, ya que el presidente es la única persona que cuenta con el respaldo del voto de la mayoría de toda la población del país, no sólo de una porción del pueblo como el caso de los miembros del congreso, gobernadores o presidentes municipales; por esta razón se le delega la soberanía nacional, siendo el máximo representante a nivel internacional; el presidente es quien diseña y determina la política internacional, así como las relaciones con los demás países. Aunque el presidente tiene múltiples facultades, sus límites principales pueden ser:

- El tiempo, la temporalidad de su mandato.
- Los medios de comunicación.
- Los partidos políticos, los grupos de presión, así como asociaciones de ciudadanos.

Es importante entender las formas de gobierno dado que son inherentes a la naturaleza del ser humano ya que, de todas las especies, éste es un ser social; desde su aparición el hombre siempre ha vivido en sociedad para satisfacer sus necesidades más elementales. La importancia radica en conocer la manera de organizar y administrar los recursos disponibles, la manera de administrar e impartir justicia, la organización y estructura del orden jurídico de una sociedad determinada. Considerando la compleja naturaleza del ser humano que en su actuación estampa los más diversos intereses y sentimientos siendo susceptible de caer en vicios y excesos; en consecuencia, la finalidad última del gobierno es asegurar la convivencia pacífica y armonizar los distintos intereses del ser humano dentro de una colectividad.

1.2. TEORÍAS DE LA DEMOCRACIA

Para comprender los partidos políticos es necesario también comprender las diferentes teorías de la democracia ya que ambas figuras tienen una íntima relación, en las modernas democracias existen los partidos políticos como forma de participación política de los ciudadanos. Consideramos que el desarrollo de la democracia está íntimamente ligado a la evolución de los partidos políticos.

“Desde su origen en la antigua Grecia, la democracia fue considerada como una forma de gobierno donde las decisiones políticas eran tomadas por la mayoría, es decir, donde el poder era ejercido por el pueblo.”⁸

Podemos entender que en nuestro país la democracia es una forma de organización política en la que el poder lo ejerce el pueblo, más concretamente los ciudadanos a través de sus representantes; el poder se renueva periódicamente por medio de elecciones. Asimismo, podemos observar que dentro de la democracia conviven la libertad y la igualdad. En nuestra Carta Magna se consagran diversas garantías de libertad para la persona humana, siendo algunas las siguientes: Libertad de trabajo, de poder dedicarse al trabajo o profesión que mejor le acomode siendo lícito; libertad de tránsito, para viajar por todo el territorio nacional sin necesidad de pasaporte o documento; libertad de religión, de profesar cualquier religión; libertad de expresión, de poder difundir sus ideas ya sea por medios electrónicos o impresos. Y principalmente la libertad de asociación, de poder reunirse, formar asambleas, comités y por tanto formar parte o afiliarse a cualquier partido político. En alusión a la igualdad tiene varias expresiones como la igualdad de derechos humanos para toda persona humana; también la no discriminación por motivos de raza, sexo, edad, religión, profesión o posición económica, todas las anteriores plasmadas en la Declaración Universal de Derechos Humanos; y fundamentalmente la igualdad de poder votar y ser votado en las elecciones.

⁸ Fernández Santillán, José F., *La democracia como forma de gobierno*, México, Instituto Federal Electoral, 2013. P.11. Disponible en: http://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DECEYEC/DECEYEC-CuadernosDivulgacion/2015/cuad_3.pdf

De acuerdo al autor Giovanni Sartori, y según nuestra opinión las principales teorías de la democracia se clasifican en ocho, a continuación, explicaremos cada una de ellas:

- a) La democracia política y otras democracias
- b) La democracia racional y la democracia empírica
- c) La democracia electoral
- d) La democracia participativa
- e) La democracia de referéndum y el conocimiento
- f) La democracia vertical
- g) La teoría competitiva de la democracia
- h) La democracia liberal

a) La democracia política y otras democracias

*“El término *demokratia* fue creado en el siglo V a.C. y desde su nacimiento hasta hace un siglo aproximadamente ha sido un concepto eminentemente político. Es decir, *democracia* se asociaba a *democracia política*. Actualmente a la *democracia* se le da otras acepciones como *democracia social*, *democracia industrial* y *democracia económica*.”⁹*

A nuestro entender la democracia política se refiere a las relaciones entre gobernantes y gobernados, sobre todo al derecho al sufragio y a la participación en las deliberaciones.

⁹ Sartori, Giovanni, *Teoría de la democracia. 1. El debate contemporáneo*. Alianza Editorial. pp.28,29

El concepto de democracia social lo menciona Tocqueville, quien al llegar en 1831 a los Estados Unidos observó una democracia americana con condiciones sociales de igualdad de estatus, modos y costumbres. La igualdad social que advirtió Tocqueville tenía erradicado el feudalismo; también advirtió como el espíritu de la democracia enquistaba en todos los ámbitos de la sociedad. Hasta 1848 para Tocqueville la democracia era un estado de la sociedad. Bryce configuró mejor la idea de democracia como un ethos como una forma de vida y un estado general de la sociedad. Según Bryce, la democracia americana está constituida por una “igualdad de estima”, es decir, el fundamento del ethos igualitario es la igualdad de valor “que los hombres se otorgan entre sí, cualesquiera que sean los elementos que concurren en esa valoración” Una democracia social es una sociedad cuya exigencia es que sus miembros se consideren como iguales socialmente.

La democracia social puede apreciarse en mayor medida en comunidades o grupos reducidos tales como la familia, la escuela, el trabajo, sindicatos, mercados, hospitales; también tiene aplicación en los partidos políticos. Es más que nada un sentimiento de igualdad. Asimismo, podemos decir que el término democracia social hace alusión a la sociedad civil en su conjunto.

La democracia industrial es una expresión introducida en las postrimerías del siglo XIX por Sidney y Beatrice Webb. Es la democracia en el interior de las fábricas. A grandes rasgos los Webb, hicieron estudios de la microdemocracia o democracia de base en la industria hasta llegar a una macrodemocracia política. Posteriormente la teoría y la práctica se centraron en la planta industrial como unidad del autogobierno de los trabajadores. De este modo la democracia industrial es una vertiente de la democracia directa de los griegos, en la que el polites es sustituido por el trabajador.

“Recientemente la democracia industrial ha sido reformulada y utilizada o en la forma de “cogestión” (Mitbestimmung) o en el tipo yugoslavo de “autogestión” por los consejos de trabajadores. En el primer caso, el trabajador tiene una participación en la dirección y, en último término, en la propiedad de

la industria; y en el segundo, como indica la expresión, se supone que lleva a cabo un autogobierno de los productores en su lugar de trabajo.”¹⁰

La democracia económica es la búsqueda por la igualación de la riqueza. Una primera definición de democracia económica sería la figura cuya finalidad es la redistribución de la riqueza y la igualdad de condiciones económicas y oportunidades. Puede ser una rama y complemento de la democracia política. La democracia económica tiene aplicación en la democracia industrial, en este caso alude al control del trabajador sobre la economía. Dentro de la democracia industrial se puede definir la democracia económica como la igualdad de control sobre el proceso productivo económico.

Para la literatura marxista la democracia económica es de mayor jerarquía que la democracia política.

“Desde la óptica marxista, la democracia política sólo representa el instrumento de dominación de los explotadores sobre los explotados. Nos dice que la democracia política puede reducirse a democracia capitalista, por lo tanto deben suprimirse los términos democracia y política, en consecuencia si la sustancia real de la realidad es la materia económica, el camino hacia el comunismo no conduce a un sistema político, sino a un sistema económico. Luego entonces, al final, una “democracia económica” es nada más y no otra cosa que una “economía comunista”.¹¹

La democracia económica atiende a la inseguridad e inestabilidad económica actual, ya que la mayoría de la sociedad no logra obtener los ingresos suficientes para acceder a oportunidades económicas y de desarrollo debido al monopolio de

¹⁰ Sartori, Giovanni, *Teoría de la democracia. 1. El debate contemporáneo*. Alianza Editorial. pp.28,29

¹¹ Íbidem, pp.30, 31.

algunas empresas; promueve el acceso a los bienes privatizados y la creación de cooperativas.

b) La democracia racional y la democracia empírica

Las democracias empíricas son esencialmente realistas, mientras que las democracias racionales se inclinan al antirrealismo. La discusión se centra en la distinción entre democracia (racionalista) racional y democracia empírica. La primera puede identificarse, históricamente, como la democracia de tipo francés. La segunda es, al menos históricamente, una democracia del tipo anglo-americano.

Una primera diferencia importante es que mientras las democracias de tipo francés nacieron a partir de un movimiento revolucionario, la democracia anglo-americana es el resultado de un proceso constante y progresivo de crecimiento histórico. Las revoluciones inglesas no reivindicaron, políticamente, un comienzo nuevo, sino el restablecimiento de los derechos de los ingleses, es decir, una constitución anglosajona prístina (una considerablemente mítica, en efecto) que fue afirmada frente a los reyes normandos en la Carta Magna y que había sido violentada por las usurpaciones de los Tudor y de los Estuardo. En cuanto a la revolución americana no fue, a decir verdad, una revolución; fue una secesión. La Declaración de Independencia americana de 1776 fue, fundamentalmente, una demanda del derecho a avanzar a lo largo del camino de las libertades que ya existían en Inglaterra. Al contrario, la Revolución francesa fue una ruptura deliberada con el pasado y un repudio del mismo. Como señaló Bryce, el pueblo francés adoptó la democracia no meramente porque el gobierno del pueblo se consideraba el mejor remedio para los acuciantes males... sino también en defensa de los principios generales abstractos tomados como verdades evidentes por sí mismas. Y Tocqueville señaló otra importante diferencia cuando indicó: Mientras en Inglaterra los que escribían sobre política y los que se comprometían con ella compartían la misma vida..., en Francia la vida política estaba tajantemente dividida en dos provincias separadas... En una (los políticos) administraban; en la otra (los escritores) establecían principios abstractos. Sobre la sociedad real... poco a poco

tomó cuerpo una sociedad imaginaria en la que todo parecía simple y coordinado, uniforme, justo y racional.

*“Las democracias racionales se construyen deductiva y rigurosamente desde la premisa a la consecuencia, uniendo un eslabón de la cadena al siguiente del modo más cabal posible; mientras que la construcción de las democracias empíricas resulta en gran medida de retroalimentaciones y, en este sentido, de elementos inductivos.”*¹²

Nuestro punto de vista personal es el siguiente: que la democracia racional es temporalmente anterior a la democracia empírica; la primera está más universalmente extendida y aceptada, toda vez que existen muchos más autores conocidos en todo el mundo como: Rousseau, Hegel y Marx. Además de que esta democracia racional surgió a partir de la contradicción de ideas, a partir de la Revolución Francesa, desde nuestra óptica se encuentra más ideológicamente elaborada, tiene más definido el término de soberanía nacional y su fundamento es el pueblo, se refiere más al deber ser, es más abstracta; mientras que la democracia empírica, que como ya se mencionó es de tipo anglo-americano cuyo sistema normativo es esencialmente consuetudinario, es decir, se rige por la costumbre, en ésta existen otras ideologías desde su gestación tales como el imperialismo, donde no le presta mucha atención a la soberanía.

c) La democracia electoral

Las elecciones no deciden la dirección de la política. Las elecciones no solucionan problemas; disponen quién habrá de resolverlos. Como señala Dahl, en estricto sentido todo lo que las elecciones dejan ver son las primeras preferencias de algunos ciudadanos entre las candidaturas presentadas, desde un ángulo distinto,

¹² Íbidem, pp.77, 78, 80.

“la paradoja del voto” de Arrow implica que las decisiones de la mayoría pueden ser espurias, en el sentido de que no reflejen la preferencia de la mayoría, o que las elecciones no admitan un reflejo de la preferencia social (es decir, las graduaciones preferenciales globales) de los votantes.

Si esto es lo que las elecciones revelan, o dejan de revelar, ¿qué hace el lector cuando vota, o sea, ¿cómo vota, sobre qué bases y razonamientos? Puesto que el comportamiento electoral varía a través del tiempo entre los ciudadanos, dependiendo del país, su imagen global nos la proporcionan dos modelos. En el primero, que podemos llamar modelo del *voto en función del problema*, la secuencia es: a) consideración prioritaria de un problema; b) percepción del problema; c) voto al candidato o partido que se presenta más cercano a las posiciones frente al problema. En el otro modelo, que denominaremos modelo de la *identificación con un partido*, la secuencia es: a) autoposicionamiento en un espectro de izquierda-derecha o progresista-reaccionario, o seccionalista; b) imágenes de los partidos, correspondientes a la(s) posición(es) en el espectro; c) acto de votar al partido con el que uno se identifica, es decir, al más próximo en el espectro correspondiente. Ambos modelos representan casos límites, dentro de los cuales los electores reales pueden combinar criterios diversos. Además, el electorado puede votar *a favor* (sobre bases positivas y esperanzadamente) o votar *contra* (sobre bases negativas o de castigo); y puede no expresar su primera preferencia, sino la última o la que menos le disgusta (pues, de otra forma, desperdiciaría su voto). Por experiencia, creo que el voto en función del problema encuentra terreno abonado en los sistemas políticos bipartidistas y con escasa polarización, y es más improbable y difícil de practicar en las democracias multipartidistas, especialmente cuanta mayor es la distancia ideológica y la polarización en la comunidad. En cualquier caso, está claro que el elector es —o se ve en último término obligado a ser—un gran simplificador.

En la práctica, en nuestro país, frecuentemente escuchamos que el elector vota por “el menos malo”, o votan por la persona que consideran afectaría menos sus intereses, sobre todo económicos. En esta decisión del elector al momento del voto, inciden sobre éste los más diversos factores: obviamente personales, y también los

medios de comunicación juegan un papel muy importante, dicho factor lo podemos apreciar según la región geográfica en la cual se ubica el elector, ya que hay mucha diferencia de una zona rural a una ciudad, en las grandes ciudades hay más acceso a los medios de información lo que presupone ciudadanos más informados, y por lo mismo más participativos.

De hecho, las elecciones resuelven quién deberá decidir, la carga de la racionalidad no recae —en la teoría de la democracia electoral— en los electores, sino en sus representantes y, por lo tanto, en la teoría de la democracia representativa.

La teoría de la democracia electoral sustenta—conviene recordarlo—que: a) la democracia reclama una opinión pública autónoma; b) que apoya, a través de las elecciones, gobiernos que cuentan con el consentimiento del pueblo; c) que, a su vez, son sensibles ante las opiniones del público. Nada de ello se ve opuesto o falsificado por los hechos, por nuestra realidad. Lo anterior es válido dentro de los límites de la presunción de que el pueblo ejerce el poder en tanto en cuanto electorado, es decir, en términos de *poder electoral*.

d) La democracia participativa

Dado que la noción de democracia participativa actualmente es imprecisa, vamos a tratar de delimitarla relacionándola con las nociones más cercanas y definidas de: a) democracia directa; b) democracia de referéndum; c) democracia electoral; y d) democracia representativa.

La democracia representativa puede definirse, para nuestros fines actuales, como una democracia indirecta en la que el pueblo no gobierna, pero elige representantes que lo gobiernen. Es importante señalar que el concepto de democracia representativa abarca el de democracia electoral; pero lo contrario es falso. Aunque las democracias modernas son conjuntamente electorales y representativas, existe un riesgo latente de que una democracia electoral no elija representantes.

En la democracia representativa los representantes toman decisiones por todo el pueblo; representan los intereses de toda la sociedad, de igual forma están obligados a rendir cuentas frente al pueblo.

En apariencia la democracia directa es la que carece de representantes y de redes de transmisión representativas. Una democracia directa es de algún modo, una democracia autogobernante. La existencia de una democracia directa, literal y auténticamente autogobernante, se reduce sólo a grupos relativamente pequeños, grupos de dimensiones de una asamblea.

La democracia directa actualmente es difícil de realizar dado el tamaño de la población de la mayoría de países, formados por grandes masas de habitantes, por decenas de millones y millones de habitantes, lo que hace prácticamente imposible de reunir a todos en un determinado tiempo y lugar.

Una *democracia de referéndum* es aquella en la cual el *demos* resuelve directamente los problemas sin reunirse, sino caso por caso, a través del referéndum. Puede considerarse como una subespecie de la democracia directa. También representa la superación —facilitada por la tecnología— de las limitaciones resultantes del tamaño y del espacio de la democracia directa. Admitido esto, hay dos razones que justifican el tratamiento específico de la democracia de referéndum como especie. La primera es que es directa, porque no precisa intermediarios, aunque carece de otra característica de la democracia directa: la naturaleza directa de las interacciones. Es, por así decirlo, una democracia directa de individuos aislados, no de participantes interrelacionados. La segunda razón es que el referéndum puede también formar parte de la teoría y la práctica de la democracia representativa. Siendo esto así, podemos señalar que la democracia de referéndum aún y combina la democracia directa y la representativa.

Como parte importante de la democracia directa tenemos al referéndum, el cual es un mecanismo de participación por parte de los electores ejerciendo su derecho al sufragio en la toma de decisiones.

Entendida propiamente, la participación es *tomar parte en persona*, y una parte autoactiva. La participación no es un mero “ser parte de” (el mero hecho de estar envuelto en algún acontecimiento), y aún menos “un ser hecho parte de” involuntario. La participación es automovimiento y, por tanto, lo contrario del heteromovimiento (por otra voluntad), es decir, lo opuesto a movilización. Que esto es lo que el participacionista quiere decir viene subrayado por el hecho de que todas las virtudes que atribuye a la participación (autodominio, autorrealización y autoeducación) corresponden al sentido estricto, de la palabra.

En nuestra opinión la participación implica involucrar la inteligencia y la voluntad, es decir debe existir un convencimiento de las acciones, una conciencia y un absoluto conocimiento de las consecuencias del proceder con determinada acción. Así quien se encuentra coaccionado o presionado de cualquier manera para actuar en determinado sentido, dichos actos no los consideramos propiamente como una participación.

Prácticamente es innegable que participar es algo real, auténtico y pleno de significado sólo dentro del ámbito de grupos reducidos. Por tal motivo, El participacionista menosprecia la participación electoral, ya que una proporción de participación de uno a decenas de miles o, en total, de uno a decenas de millones, convierte la participación en ilusoria.

Este tipo de democracia se encuentra dentro de la democracia representativa, en ésta se les permite ampliamente a los ciudadanos asociarse o reunirse en consejos vecinales, consejos de participación ciudadana con el fin de incidir en la toma de decisiones, así como vigilar la actuación de los gobernantes. La democracia participativa toma muy en cuenta a las minorías, principalmente cuando están constituidas legalmente en asociaciones para formar parte en las discusiones y deliberaciones de los asuntos de gobierno.

e) La democracia de referéndum y el conocimiento

Por democracia de referéndum entendemos una macrodemocracia que sustituye a la democracia representativa. Aunque actualmente no existe una democracia así, es ya tecnológicamente factible. Cada elector tendría una terminal de video en el que aparecerían los problemas y soluciones propuestas, con una periodicidad, por ejemplo, semanal, y bastaría que apretara los botones del sí, del no o abstención. Aparte de la cuestión (importante) del quién establecería la agenda y formulara los problemas, una democracia de referéndum de este tipo satisfaría los ideales del partidario de la democracia directa y, en consecuencia, del demócrata participacionista y del populista, es decir, que el pueblo por sí mismo decida o resuelva los problemas.

La democracia de referéndum es objetable ya que establece un mecanismo de decisión de suma cero, es decir, literalmente, un sistema de gobierno mayoritario eliminando los derechos de la minoría. La mayoría lo gana todo y la minoría lo pierde todo. No sólo es que la mayoría se convertiría en absoluta o ilimitada, sino que no habría posibilidad de compensaciones o concesiones ante los problemas planteados. Al ser una medida secreta e independiente, la decisión tipo-referéndum no puede ser compensada mediante “intercambios”, arreglos o correcciones (que sobre la base de la congruencia ni siquiera son necesarios). En resumen, cabe objetar que la democracia de referéndum es una estructura que maximiza el conflicto y representa la encarnación no sólo más perfecta, sino la menos inteligente (puesto que sería puramente mecánica) de una “tiranía” sistemática “de la mayoría”.

Podemos llegar a dos conclusiones claras. Una general, según la cual la opinión pública —en su existencia real— sostiene la estructura de la democracia representativa, pues la democracia electoral requiere de la opinión pública poco más o menos lo que ésta ofrece y probablemente puede dar. La segunda conclusión se refiere específicamente a que en el momento de la verdad no podemos seguir permaneciendo ciegos ante el hecho de que la información no es conocimiento y, además, que, a medida que la política aumenta su complejidad, el problema es cada vez más el conocimiento, competencia cognoscitiva y control.

Si las premisas citadas son correctas, quiere decir, que una democracia de referéndum se perdería en la *incompetencia del conocimiento*.

*“La democracia electoral aplaza el problema, porque no requiere que el electorado sea culto y competente. Pero diferir un problema es volverlo a encontrar en algún otro momento y ocasión. Es extraño que nuestros buscadores de luz sean más experimentados en materia del “elector racional” —una entidad innecesaria y fantasmagórica— que en la del “decisor racional”. Uno no debería cansarse de repetir que el conocimiento —la competencia cognoscitiva y la racionalidad medios-fines— no es un problema que la teoría de la democracia pueda permitirse ignorar de principio a fin.”*¹³

Cuanto más se extiende la población existe mayor competencia, todo se vuelve más complejo y es necesario el conocimiento y la teoría, el cual como vimos se encuentra en crisis, dado que se ha vuelto elitista en especial en cuanto a la educación a partir del nivel medio superior, ya que el estado no alcanza a cubrir la demanda en su totalidad, existiendo pocos espacios para toda la población, aunado a la crisis económica muchas personas ni siquiera intentan ingresar a dicho nivel sobre todo por falta de recursos económicos. Consideramos estos son algunos motivos por los cuales la sociedad todavía se encuentra en un estado de ignorancia, desinformación y de muy escasa participación política; a partir de este momento es cuando los medios de información juegan un papel preponderante en el ámbito de la competencia electoral, llegando a considerarlos como un poder fáctico, ya que incide directamente sobre la voluntad popular en las elecciones.

f) La democracia vertical

La política está relacionada, principalmente y la mayoría de las veces, con la subordinación, la supra ordenación y la coordinación en esencia, con la estructuración jerárquica de las colectividades humanas. Se le llama a éste

¹³ Íbidem, pp. 139-160.

fenómeno la dimensión vertical de la política. La política tiene también una dimensión horizontal, pero ésta tan sólo adquiere relevancia en las democracias y comparte históricamente su destino; dejó de caracterizar la política con la desaparición de la polis griega y no volvió a reaparecer en la teoría y la práctica de la política hasta el siglo XIX. Algo que muestra perfectamente el desarrollo del vocabulario político desde el tiempo de Aristóteles en adelante. El único vocablo latino que conserva la visión griega, horizontal, de la política es república, cuya versión inglesa más próxima es Commonwealth (bienestar común). Igual se consideran las aportaciones específicas de Maquiavelo y Bodino, con los términos correspondientes de Estado y soberanía. Actualmente los vocablos políticos utilizados en las comunidades políticas –poder, dominio, mando, coacción, gobierno, Estado—sugieren, la dimensión vertical.

La opinión pública, la democracia electoral, la democracia participativa, la democracia de referéndum, todas representan una ejecución y difusión horizontales de la democracia. Este es un comienzo correcto, una de las virtudes de la democracia es establecer o restablecer la dimensión horizontal de la política. No obstante, la democracia no es la anarquía, la falta o ausencia de mando. La opinión pública, las elecciones, la participación y un pueblo que adopta decisiones (de una u otra forma) son los fundamentos de la estructura; dichos fundamentos, sirven de base a una construcción sobre-añadida.

*“Es hora, pues, de considerar la democracia como sistema de gobierno y, más generalmente, la estructuración vertical de la democracia – la democracia vertical, brevemente dicho--. Si la democracia electoral comprendía de forma típica la disposición horizontal de la democracia, su traducción o conversión vertical es la democracia representativa.”*¹⁴

Asimismo Marx nos mostró los términos de oprimidos y opresores, y en el capitalismo obrero y patrón, es decir, en toda la humanidad a lo largo de la historia, además de existir como decía Marx la lucha de clases, siempre han existido

¹⁴ Íbidem, p.167.

relaciones de mando-obediencia, lo podemos observar a partir de la familia donde los hijos les deben a sus padres deber de obediencia y respeto; y así en todas las sociedades desde la aparición de la humanidad siempre ha existido un patriarca, jefe o representante de la colectividad el cual además coordina sus esfuerzos para la consecución del bien común de la misma colectividad.

g) La teoría competitiva de la democracia

“En la teoría clásica de la democracia –según el razonamiento de Schumpeter—la selección de los representantes “se considera secundaria respecto del propósito principal...conferir el poder de decidir los problemas políticos al electorado”; pero la verdad del asunto es que la decisión de los problemas por el electorado resulta “secundaria respecto de la elección de los hombres que tienen que decidir”. Partiendo de esta premisa, Schumpeter propone la definición clásica de la que ahora se denomina teoría competitiva de la democracia: “El método democrático es aquella ordenación institucional establecida para llegar a la adopción de decisiones políticas en la que los individuos adquieren el poder de decidir por medio de una lucha competitiva por el voto del pueblo”.¹⁵

En nuestro país encontramos que durante las campañas políticas los candidatos expresan diversas propuestas de solución a los problemas económicos, políticos y sociales, y el candidato ganador una vez instalado en el poder, y durante todo su período de ejercicio, en el mejor de los casos no realiza ni la mitad de propuestas principalmente por falta de tiempo, y a veces sólo se dedican a resolver problemas particulares (de parientes o amigos), olvidándose de sus propuestas y más aún de atender a toda la sociedad en su conjunto.

“La definición completa sería: la democracia es un subproducto de un método competitivo de reclutamiento de líderes. Esto es así porque el poder de elegir

¹⁵ Íbidem, Pp.197-198.

*produce también como resultado, a modo de retroacción, el que los elegidos tengan en cuenta el poder de sus electores.”*¹⁶

h) La democracia liberal

Desde Tocqueville a De Ruggiero, Kelsen y Raymond Aron, la relación entre liberalismo y democracia suele admitirse como una relación entre la libertad y la igualdad. Así, para separar el liberalismo de la democracia decimos que el primero reivindica la libertad y la segunda, la igualdad. Y, viceversa, a fin de unirlos, decimos que la función de los sistemas demócrata-liberales es combinar la libertad con la igualdad.

El hecho de que los sistemas políticos occidentales sean a la vez liberales y democráticos es un indicativo de poder armonizar la libertad y la igualdad. En realidad, no se busca que el liberalismo sea totalmente una cuestión de libertad ni la democracia una cuestión de igualdad. Más bien existen libertades de mínima trascendencia desde el punto de vista demócrata, como existen igualdades ante las que el liberalismo es indiferente. Ni todas las igualdades son conquistas democráticas ni todas las libertades son conquistas liberales. Si la libertad y la igualdad señalan la línea divisoria entre el liberalismo y la democracia se debe a una lógica subyacente distinta. La democracia liberal puede representarse como una madeja con dos hilos; mientras no se toca, todo marcha bien; pero si empezamos a desenredarla, los hilos se apartan.

Si tiramos del hilo liberal no todo tipo de igualdad desaparece, pero lo que se busca con la igualdad liberal es principalmente promover a través de la libertad a las aristocracias de mérito. El liberalismo de por sí es muy precavido al momento de reconocer algo más que la igualdad jurídico-política, porque desconfía de cualquier igualdad concedida gratuitamente desde arriba. Croce nos presenta una representación concisa del espíritu liberal en su forma más pura al expresar: “el

¹⁶ Ídem.

liberalismo que ha nacido y que sigue siendo intrínsecamente anti-igualitario, la libertad, según Gladstone, es el medio de producir y promover no la democracia, sino la aristocracia”. Mejor expresado quizás, el liberalismo lucha por una “democracia cualitativa”. Si, por otro lado, tiramos del hilo democrático descubrimos una igualdad que neutraliza los procesos espontáneos de diferenciación. Como observó De Ruggiero: “El arte de estimular desde el interior la necesidad de promocionarse es totalmente desconocido para la democracia, la cual se conforma con otorgar derechos y beneficios que, por su condición de gratuitos, son despreciados y derrochados desde el principio.” Palabras estas que indican a las claras la reconvención liberal. “Es un hecho –concluía--, que la aplicación rígida e ininteligente del principio de igualdad tiende a menoscabar los esfuerzos y los beneficios de la libertad, que necesariamente se inclinan en el sentido de la diferenciación y de la desigualdad, y a extender, junto con las cualidades mediocres, el amor por la mediocridad”.

Desde nuestra perspectiva, la libertad es un valor supremo y de mayor jerarquía que la igualdad, consideramos que es anterior en tiempo, la igualdad es un concepto más elaborado y sofisticado; por lo tanto, la libertad tiene mayor amplitud y envuelve en su interior a la igualdad. La libertad es inherente al ser humano como la piel al cuerpo. Así por ejemplo en nuestra constitución política se señala la libertad de tránsito en su artículo 11, garantía que es aplicable a todo ser humano, abstracta y general, en cambio el artículo 9 señala la libertad de asociación para asuntos políticos dirigida sólo para los ciudadanos de la república, pero esta garantía está prohibida para los extranjeros, es aquí donde éstos ya no están en condición de igualdad en relación con los nacionales, ni tampoco todos los ciudadanos están en igualdad de condiciones, tal es el caso de las personas que cumplen una condena privativa de la libertad, quienes tampoco pueden ejercer sus derechos políticos y por lo tanto no se encuentran en un nivel de igualdad. De lo anterior podemos concluir que para ejercer la garantía de igualdad existen más requisitos que para la libertad.

Resulta muy importante estudiar las teorías de la democracia, toda vez que principalmente en las democracias occidentales los partidos políticos son producto de éstas, fueron creados a partir de la democracia, donde se le asigna un valor especial a la libertad sobre todo a la libertad de asociarse para incidir en el poder, y en la toma de decisiones. En las democracias occidentales se considera a los partidos como un instrumento fundamental para acceder al poder, son una forma de encauzar y organizar la opinión pública de los ciudadanos.

1.3. CONCEPTO DE PARTIDO POLÍTICO

Los partidos son una de las organizaciones principales que luchan en las contiendas políticas.

Los partidos políticos tienen como objetivo directo la conquista del poder o la participación en su ejercicio. Tratan de conquistar escaños en las elecciones, adquirir diputados, ministros, obtener el gobierno. Otro rasgo es que los partidos políticos se apoyan en una solidaridad general; operan en el marco de la sociedad global, a la que pertenece cada hombre en calidad de ciudadano.

“Todos los partidos son organizaciones especializadas en la lucha política, cuyo papel en tanto que partido es su actividad exclusiva o fundamental.”

“La analogía de las palabras no debe conducir a errores. Se llama igualmente “partidos” a las facciones que dividían a las repúblicas antiguas, a los clanes que se agrupaban alrededor de un condotiero en la Italia del Renacimiento, a los clubes donde se reunían los diputados de las asambleas revolucionarias, a los comités que preparaban las elecciones censatarias de las monarquías constitucionales, así como a las vastas organizaciones populares que enmarcan a la opinión pública en las democracias modernas.”¹⁷

Esta identidad nominal demuestra cierto parentesco profundo: ¿no desempeñan todas esas instituciones un mismo papel, que es conquistar el poder político y

¹⁷ Duverger, Maurice, *Sociología política*, Barcelona, Editorial Ariel, S.A.1982 pp. 305-306

ejercerlo? Sin embargo, no se trata de la misma cosa. De hecho, los verdaderos partidos surgieron hace apenas un siglo. En 1850, ningún país del mundo (con excepción de los Estados Unidos) conocía partidos políticos en el sentido moderno de la palabra: existían tendencias de opiniones, clubes populares, asociaciones de pensamiento, grupos parlamentarios, pero no partidos propiamente dichos. En 1950, éstos funcionan en casi todos los países civilizados, esforzándose los demás por reproducirlos:

Según la famosa definición de Weber, el partido político es “una asociación... dirigida a un fin deliberado, ya sea éste “objetivo” como la realización de un programa que tiene finalidades materiales o ideales, sea “personal”, es decir tendientes a obtener beneficios, poder y honor para los jefes y seguidores, o si no tendiente a todos estos fines al mismo tiempo.

Esta definición pone de relieve el carácter asociativo del partido, la naturaleza de su accionar –que se dirige fundamentalmente a la conquista del poder político dentro de una sociedad--, la multiplicidad de impulsos y motivaciones que llevan a una acción política asociada, ni más ni menos que la realización de fines “objetivos” y “personales”. Así concebido, el partido comprende muy diversas formaciones sociales, que van de los grupos formados por vínculos personales y particularistas a las organizaciones complejas de estilo burocrático e impersonal, cuyo rasgo común es el de actuar en la esfera del poder político. Es preciso puntualizar que las asociaciones que pueden ser consideradas partidos en sentido estricto surgen cuando el sistema político ha alcanzado un grado determinado de autonomía estructural, de complejidad interna y de división del trabajo que implican, por un lado, un proceso de formación de las decisiones políticas en las que participan más partes del sistema, y por el otro, que entre estos partidos estén comprendidos, en principio o realmente, los representantes de aquéllos a quienes remiten las decisiones políticas.

En esta concepción los partidos aparecen por primera vez en aquellos países que fueron los primeros en adoptar las formas de gobierno representativo; más bien que los procesos políticos y sociales que llevaron a esta forma de gobierno, que preveía

una gestión del poder por parte de los “representantes del pueblo”, con el tiempo han llevado a una progresiva democratización de la vida política y la inserción de sectores cada vez más amplios de la sociedad civil en el sistema político. En general, puede decirse que el nacimiento y el desarrollo de los partidos está relacionado al problema de la participación, es decir al progresivo aumento de la demanda de participar en el proceso de formación de las decisiones políticas por parte de clases y estratos diversos de la comunidad. Esta petición de participación se presenta de forma más fuerte en los momentos de grandes transformaciones económicas y sociales que alteran el orden tradicional de la sociedad y amenazan con transformar sus relaciones de poder: es en estas condiciones cuando surgen grupos más o menos grandes y organizados que se plantean actuar por una extensión de la gestión del poder proponen una distinta formación política y social de la misma comunidad.

“Naturalmente el tipo de movilización y los estratos sociales que están implicados, además de la organización política de cada país, determinan en gran medida las características propias de los grupos políticos que se forman de este modo.”

“De la facción al partido: El término “partido” empezó a utilizarse, sustituyendo gradualmente al término derogatorio de “facción”, al irse aceptando la idea de que un partido no es forzosamente una facción, que no es forzosamente un mal y que no perturba forzosamente el bonum commune (el bien común). De hecho, la transición de la facción al partido fue lenta y tortuosa tanto en la esfera de las ideas como en la de los hechos. Acababa de iniciarse la segunda mitad del siglo XVIII cuando Voltaire afirmó concisamente en la Encyclopédie: “El término partido no es, en sí mismo, odioso; el término facción siempre lo es”. Con su polifacético genio para la síntesis, Voltaire epitomizó en esta frase un debate iniciado por Bolingbroke en 1732 y que a partir de entonces continuó durante un siglo, aproximadamente.”¹⁸

¹⁸ Bobbio, Norberto et al., *Diccionario de Política*, Siglo XXI editores. 2005. Pp.1153

Tenemos que el término *facción* es anterior en tiempo al término *partido*, por lo tanto, la *facción* evoluciona hasta extinguirse y convertirse en *partido*, término éste más evolucionado y perfeccionado, ya que es más general comprende a toda la sociedad, como en el caso por ejemplo del partido comunista, por tanto, persigue un interés más general o más bien un bienestar general. Un partido es un grupo de ciudadanos muy extenso en su interior pueden coexistir diversos grupos o corrientes de pensamiento.

El antecedente de la palabra *partido*, con un significado etimológico muy similar, es el término “*secta*”, que anteriormente significaba separar, cortar y, por tanto, dividir. La palabra “*partido*” se prestaba a una utilización más flexible y más suavizada. O sea, que la palabra “*partido*” expresaba básicamente la idea de *parte*, y la palabra no es, en y por sí misma, un término derogatorio: es una imagen analítica.

Cuando el término “*partido*” iba entrando en el vocabulario de la política, el término “*secta*” iba saliendo de él. En el siglo XVII, el término *secta* pasó a ir ligado a la religión, concretamente al sectarismo protestante. Por estas vías, el término *partido* también adoptó, al menos en parte, el significado que anteriormente expresaba —en el ámbito político— el término *secta*. Y esto fortaleció la relación inicial de la palabra “*partido*” con la idea de división y partición.

Es casi un hecho que, aparte de Burke, ningún autor del siglo XVIII diferenció verdaderamente los conceptos de *facción* y *partido*. Sin embargo, —y sobre todo Bolingbroke y Hume—trataban, en algún momento, de enunciar una distinción que marcara una diferencia. Al leer sus obras, cuando quiera que los dos términos no se utilizan en forma intercambiable, la diferencia radica en que el de “*facción*” se aplica a un *grupo concreto*, mientras que el de “*partido*” establece en medida mucho mayor una *partición analítica*, una imagen mental, en lugar de una identidad concreta. Si la *facción* es el grupo concreto y el *partido* es la agrupación abstracta, la referencia al mundo real hace que ambos sean indistinguibles.

Maquiavelo y Montesquieu no se manifestaron en el problema, porque el paso crucial —en la transición de “partes” a “partidos”—consistía en concebir el partido como un *término objetivo*, esto es, como un nombre concreto que indicaba una entidad concreta (distinguible de una facción). Este gran paso adelante no se dio hasta Burke, casi medio siglo después de Montesquieu, para entender mejor a Burke hay que empezar por Bolingbroke, el contemporáneo de Montesquieu, que de hecho fue el primer autor importante que escribió extensamente acerca de los partidos.

Bolingbroke se pronuncia de la manera siguiente: “El gobierno de un partido debe siempre terminar en el gobierno de una facción... Los partidos son un mal político y las facciones son los peores de todos los partidos”. Al parecer, en este caso, Bolingbroke señala sólo una diferencia de grado: mientras que la facción es peor que el partido, ambos problemas atañen a la misma familia. Pero deja bien claro que la diferencia también es de especie, pues los partidos dividen a un pueblo “por principios”. Así, según Bolingbroke, existe una diferencia real, y no nominal, entre los “partidos nacionales” del siglo XVII, que mostraban una verdadera “diferencia de principios y de proyectos” y las divisiones de su época, en la que ya sólo se trataba de “subordinar los intereses nacionales a los intereses personales”, lo cual es “la verdadera característica de la facción”. Claro que Bolingbroke también utiliza los términos de partido y facción de forma intercambiable, como si fueran sinónimos. Coincidiendo con su idea de que la degeneración de los partidos en facciones es algo inevitable, y al fusionarse ambas cosas, también deben fusionarse los términos.

En conclusión, Bolingbroke era adversario de los partidos. Como el gobierno de los partidos termina siempre en el gobierno de las facciones, y como los partidos surgen de las pasiones y de los intereses y no de la razón y la equidad, de ello se sigue que los partidos socavan y ponen en peligro el gobierno constitucional.

Hume pasa a decir (y no debe pasar inadvertido) el paso al término “partidos”: “los partidos basados en principios, especialmente en principios abstractos y

especulativos, sólo se conocen en los tiempos modernos y quizá sean el fenómeno más extraordinario e inexplicable que se haya dado hasta ahora en los asuntos humanos.

Según nuestra apreciación Hume tiene un punto de vista más benigno que Bolingbroke en relación a los partidos, para Hume y con quien coincidimos, los partidos son un fenómeno extraordinario principalmente si consideramos sus declaraciones de principios y sus estatutos los cuales tiene plasmados sentimientos elevados de piedad y de bondad, lo que los convierte en instituciones muy avanzadas al menos en ideales, el problema surge a partir del incumplimiento sobre todo de sus estatutos, y para nosotros, contrario a Bolingbroke los partidos no surgen de las pasiones e intereses personales de sus fundadores sino más bien estas pasiones, intereses, vicios y excesos marcan su ocaso y decadencia, ya que el ser humano es susceptible de caer en los más perversos sentimientos, sobre todo y más aún en nuestros días donde existe una crisis de valores. Consideramos que si los partidos dieran estricto cumplimiento a sus principios y estatutos serían instituciones altamente respetables.

En nuestra perspectiva los términos facción y secta son más restringidos y en cuanto a dimensiones son menores a los partidos; una facción persigue más intereses personales o a lo mucho intereses de grupos reducidos, el término secta está relacionado a la religión por lo que consideramos que es todavía más inferior en cuanto a número de sus integrantes; en cambio, actualmente y en nuestro país, un partido es más grande desde el momento de su nacimiento por la cantidad de afiliados que exige la ley para su formación, tiene una organización y una estructura más grande y más compleja, su órbita de acción es todavía más amplia y extensa territorialmente ya que un partido político nacional tiene presencia en casi todas las entidades federativas; tienen mayores derechos y prerrogativas como el acceso a los medios de información y a recibir financiamiento público; y la que consideramos una principal diferencia es que los partidos deben perseguir el interés general de la sociedad y el bien común.

Los partidos superan a las facciones porque no se basan sólo en intereses ni sólo en afectos (los afectos a que establecía Hume), sino también, y fundamentalmente, en principios comunes. Esto es lo que dice Burke. Pero Hume indicó que las facciones fundadas en principios eran una entidad nueva que aparecía en la escena política, y que era indispensable distinguir los principios políticos de los principios religiosos.

“La definición de Burke, que tanto se ha citado, pero que tan poco se ha comprendido, es: “Un partido es un cuerpo de hombres unidos para promover, mediante su labor conjunta, el interés nacional sobre la base de algún principio particular acerca del cual todos están de acuerdo”. Los fines requieren medios, y los partidos son los “medios adecuados” para permitir a esos hombres “poner en ejecución sus planes comunes, con todo el poder y toda la autoridad del Estado”.¹⁹

Resulta prácticamente imposible hablar en nuestros días de democracia, de Parlamento o de Gobierno sin mencionar a los partidos políticos. De hecho, podemos decir que los partidos son “instituciones” fundamentales para el desarrollo del sistema democrático contemporáneo. Estructuran y transmiten la opinión pública, comunican demandas a los poderes públicos, favorecen el control público del poder político y la influencia de los ciudadanos en las decisiones públicas, apoyan la formación de las principales instituciones políticas del país, protagonizan el reclutamiento de las élites dirigentes, ayudan a la integración y legitimación del sistema político en su conjunto o encauzan las protestas contra un sistema político determinado que pretenden derrocar, etc. Los partidos, en conclusión, son organizaciones sin cuya mediación entre el Estado y un “pueblo amorfo” no es posible, como dijera García Pelayo, actualizar los principios democráticos.

LaPalombara y Weiner (1966, 29) definieron al partido político como una “organización que esta localmente articulada, que interactúa con y busca el apoyo

¹⁹ Sartori, Giovanni, *Partidos y Sistemas de Partidos*, Alianza Editorial. Pp. 17-33

electoral del público, que juega un papel directo y sustantivo en el reclutamiento de los dirigentes políticos y que está orientada a la conquista y el mantenimiento del poder, bien sola o mediante coaliciones con otras.” El autor Rafael del Águila realiza una sistematización de sus elementos de la siguiente manera:

- a) *Organización formal, de carácter estable y permanente, y territorialmente extendida.*
- b) *Objetivo de alcanzar y ejercer el poder político o de compartirlo, no conformándose con influir en el proceso de toma de decisiones.*
- c) *Un programa de gobierno con los objetivos a alcanzar, por mínimo y abstracto que sea.*
- d) *Búsqueda del apoyo popular normalmente a través de procesos electorales, esto es, mediante la presentación de candidatos a comicios para ocupar cargos públicos.²⁰*

1.4. CONCEPTO DE CAMPAÑA POLÍTICA

Campaña electoral: Puede definirse como *campaña electoral* al conjunto de actividades organizativas y comunicativas realizada por los candidatos y partidos con la intención de atraer *votos*. Estas actividades se someten a reglas y pautas de actuación que garanticen y permitan la igualdad de los contendientes, la limpieza y transparencia del *proceso electoral* y la imparcialidad de los poderes públicos. En muchos países, estas actividades son financiadas, directa o indirectamente con dinero público.

Una campaña electoral incluye dos aspectos básicos: uno de proselitismo político tradicional y otra a través de los medios de comunicación. En el primero de los casos, se manifiesta un contacto más próximo y directo entre candidatos y electores. Por ello, su impacto es más reducido. En el segundo caso, la emisión de los

²⁰ Del Águila, Rafael, *Manual de Ciencia Política*, Editorial Trotta, pp. 251-253.

mensajes políticos utilizando los medios de comunicación permite la recepción de miles o millones de electores, por lo que la comunicación es impersonal, pero su impacto mayor. A nivel económico, los costos son menores en el primer caso que en el segundo, que ha visto incrementar los suyos de forma importante debido, principalmente, a la televisión. A nivel organizativo, en el llamado proselitismo político tradicional encuentra el punto medular de su actividad y toma de decisiones en el aparato partidario y en la organización local. En cambio, la campaña a través de los medios de comunicación está en control del aparato central del partido y de profesionales de las comunicaciones.

a) Sujetos de la campaña electoral

Si bien formalmente son los candidatos y partidos quienes, previamente inscritos bajo una serie de variados requisitos, pueden únicamente realizar una campaña electoral, en la realidad es que hay varias personas e instituciones que haciendo uso de su derecho de expresión participan de manera directa o indirecta en la campaña electoral, intentando inducir al elector en la dirección de su voto. Es así como es posible observar a organizaciones como sindicatos, asociaciones profesionales, agrupaciones patronales, colectivos ciudadanos, medios de comunicación e incluso personajes populares completamente ajenos a la política (ex militares, académicos, miembros del clero y personajes de los medios y la farándula) expresan públicamente su apoyo a una determinada candidatura solicitando el voto para ella, lo que significa realizar actos de campaña electoral. Las normas democráticas sobre elecciones no imponen restricciones para ellos, salvo en algunas de ellas que limitan la campaña en un tiempo corto previo al acto electoral, pero que incluye también a candidatos y partidos. La única restricción que se advierte es para aquellas personas que ostentan cargos en organismos públicos (ministerios, instituciones electorales, Poder Judicial, entre otros.)

b) Límites temporales

En la mayoría de las legislaciones existen disposiciones referidas al inicio, duración y finalización de la campaña electoral. De esta manera, el inicio de las campañas está marcada, como en los casos de Bolivia y Guatemala, por la convocatoria para

las elecciones. Sin embargo, no en todas las legislaciones se señala el comienzo tan sólo con la convocatoria, sino que algunos lo determinan con la inscripción de los candidatos, como en Perú. Otro es el caso de Argentina, República Dominicana y Uruguay, en donde no están claramente señaladas las fechas de inicio de la campaña. Lo cierto es que, todas las legislaciones tienen la percepción de la campaña electoral como un período de tiempo determinado.

“Una de estas últimas, es la llamada “jornada de reflexión”, que prohíbe actividades de campaña en un tiempo corto (24 ó 48 horas) antes del inicio de la votación, para que el elector tenga un cierto tiempo de pensar la dirección y el sentido de su voto.”²¹

1.5. CONCEPTO DE FINANCIAMIENTO

La financiación, o financiamiento, es el acto de dotar de dinero y de crédito a una empresa, organización o individuo, es decir, esta es la contribución de dinero que se requiere para comenzar o concretar un proyecto, negocio o actividad. Por ejemplo, para ser el desarrollador de tu propio negocio probablemente necesitaras de algún banco, organización o prestamista que financie tu proyecto. Generalmente las más comunes de obtener la financiación es a través de préstamos o créditos.

“Financiar es suministrar dinero para la creación o desarrollo de una empresa; también es sufragar los gastos de una actividad, obra, partido político, etc.”²²

²¹ “*Diccionario electoral*”. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. Tomo I Pp.121-123.

²² *El pequeño Larousse Ilustrado 2003* P. 451.

Financiar es principalmente proporcionar o hacer llegar, recursos materiales ya sea en especie o en numerario, así como también proporcionar recursos humanos, en este caso a un partido político, con la finalidad de que éste llegue al poder.

1.6. CONCEPTO DE CANDIDATO INDEPENDIENTE

En nuestra opinión los candidatos independientes surgen en México a partir de la crisis de valores y principios que sufren los partidos políticos en su interior, y sobre todo el desapego a los estatutos y principios por parte de sus dirigentes.

“A decir del maestro Serra Rojas, el término “candidatura se aplica a la condición de candidato, es decir, a la aspiración a ocupar cualquier honor, dignidad o cargo, o a la aceptación para ser propuestos como tal”.²³

“Ahora bien, para Nohlen, candidatura electoral “es la oferta política sobre la cual se pronuncian los electores”, en tanto que para Córdova se define, lato sensu, como “la postulación que, de manera individual o colectiva, se hace de un aspirante a un cargo designado mediante una elección”, mientras que para Mario Martínez y Roberto Salcedo “es la propuesta para que una persona ocupe un cargo público, sobre la cual se pronuncian los votantes en una elección”.²⁴

“Ahora bien, de acuerdo con Córdova existen tres modelos distintos de postulación de candidaturas:

...[en el primero se] reserva el derecho de postular candidatos a los partidos políticos. Bajo este esquema, cualquier ciudadano para acceder a un cargo público electivo debe ser propuesto por algún partido que lo hace su candidato al mismo.

²³ Serra Rojas, Andrés, *Diccionario de Ciencia Política*, 2ª. Ed., México, Fondo de Cultura Económica, 2001, TI, p. 154.

²⁴ Martínez Silva, Mario, y Salcedo Aquino, Roberto, *Diccionario Electoral 2000*, México, Instituto Nacional de Estudios Políticos, A.C., 1999, p.122.

El segundo modelo prevé la posibilidad de que la postulación de candidaturas sea un derecho atribuido a asociaciones o grupos diferentes a los partidos políticos (agrupaciones o un cierto número mínimo de ciudadanos, organizaciones no gubernamentales, sindicatos, etc.), pero, en todo caso, los aspirantes a un cargo de elección popular deben estar respaldados por una pluralidad de potenciales electorales para poder ocupar una candidatura.”

“El último modelo es el que permite la postulación individual y autónoma de ciudadanos como candidatos de manera desvinculada a partidos políticos y organizaciones ciudadanas (se trata del reconocimiento legal de la figura conocida como “candidaturas independientes”). En este esquema tanto el registro, como la promoción de la candidatura a lo largo de la campaña electoral corre a cargo del propio candidato.”²⁵

Así pues, las candidaturas independientes se constituyen como una especie de candidatura electoral, y son concebidas como “una modalidad electiva establecida por determinados sistemas jurídicos, por medio de las cuales los ciudadanos pueden presentarse ante los electores como una opción a un cargo de elección popular, sin necesidad de respaldo partidista”, por esta razón, el “rasgo peculiar y sobresaliente consiste en que es una oferta política sin el concurso ni principal ni complementario de un partido político”.

Nuestro parecer es para que exista una candidatura independiente auténticamente debería exigirse al aspirante no haber militado en ningún partido político, así como no haber ocupado algún cargo de elección popular por lo menos unos seis años anteriores al registro de la candidatura.

²⁵ Córdova Vianello, Lorenzo, *Candidatura electoral*, en Carbonell (coord.), p.607

“Para Soto, las candidaturas independientes son “formas de participación ciudadana que ayuda[n] al mejor desarrollo de la vida política y democrática del país, y tiene[n] mayor acercamiento a la sociedad, por lo que pueden tener una opinión pública mejor informada de los problemas que dañan a ese círculo social”.

Bajo estas candidaturas, señala Córdova, “se posibilita el ejercicio del derecho de los ciudadanos de presentar su postulación a un cargo de elección popular de manera desvinculada de los partidos políticos quienes tradicionalmente detentan esa prerrogativa”.²⁶

“González Oropeza señala que los requisitos permitirán hacer elegible a una persona, para él los candidatos son “aquellos a quienes les está permitido, según las disposiciones electorales, participar en las elecciones cubriendo simplemente los requisitos de elegibilidad en ella establecidos” (González 2010, 48).”²⁷

A partir de estos elementos podemos afirmar que los candidatos son aquellas personas que, habiendo cumplido ciertos requisitos, son propuestas a un determinado cargo público, los cuales presentan diferentes programas políticos y podrán ser elegidos mediante sufragio universal. En las candidaturas independientes o ciudadanas se acentúa una distancia con los grupos políticos.

“Algunos autores coinciden en señalar que las candidaturas independientes forman parte de los derechos políticos, y por lo tanto de los derechos humanos, de tal suerte que un candidato independiente es aquél postulante a algún

²⁶ Santiago Campos, Gonzalo, *Las candidaturas independientes en México*, Artículo en: revista Derecho del Estado. Nueva serie núm. 33, Universidad Externado de Colombia, julio-diciembre de 2014, pp. 65-69.

Disponible en: <http://revistas.uexternado.edu.co/index.php/derest/article/view/3957/4336>

²⁷ González Oropeza, Manuel. 2010. *Las candidaturas independientes*. Este país, marzo. Tendencias y Opiniones.

cargo de elección popular y que no pertenece a un partido político. A través de esta figura los ciudadanos pueden ejercer el derecho a ser votado que es un derecho humano considerado inherente, universal e inalienable al ser humano.

28

Como ya vimos la característica esencial de un candidato independiente es que está total y absolutamente desvinculado de los partidos políticos, en especial del presupuesto que reciben; en nuestra opinión debería exigirse a los candidatos independientes alguna prueba de no haber estado afiliados a un partido político por algún período de tiempo anterior al registro de la candidatura, toda vez que puede darse el caso de alguna persona que al momento de registrarse como independiente unos días previos se encontró afiliada a un partido político que no le concedió el capricho de registrarla como su candidata.

“Para que un candidato independiente pueda participar en una elección, es común que se le exija el apoyo por escrito de cierto número de electores, desde unas cuantas decenas hasta un determinado porcentaje del padrón electoral correspondiente. Se trata de impedir candidaturas frívolas y de no desperdiciar recursos y tiempo en quienes carezcan de alguna posibilidad de triunfo. Sin embargo, la tecnología de la información ha superado las dificultades anteriores respecto a incluir un gran número de candidatos. Hoy es técnicamente factible el propósito de los demócratas del siglo XIX de incluir muchos candidatos como una manera de involucrar a más gente en los asuntos públicos. Además, ahora los medios de comunicación permiten una relación directa entre candidatos y electores, lo que hace viables las candidaturas independientes, por lo menos para los puestos que eligen

²⁸ Hernández Olmos, Mariana, *La importancia de las candidaturas independientes*, México, Tribunal Electoral del Poder judicial de la Federación, 2012, serie de divulgación de la Justicia Electoral núm. 12.

Disponible en: http://portal.te.gob.mx/sites/default/files/cuaderno_12_je.pdf

*electorados pequeños; aunque a un mayor nivel sólo ciudadanos muy adinerados podrían contender con eficacia en las luchas electorales.”*²⁹

Figura por demás interesante y debatible nos parece son las candidaturas independientes, sobre todo en el tema de los requisitos exigidos por la autoridad electoral como son reunir determinado número de firmas de electores, su financiamiento propiamente como veremos más adelante, dadas las características de esta figura no contaría con unos estatutos y declaración de principios, elementos inherentes a los partidos políticos.

²⁹ Martínez Silva, Mario et.al. *Diccionario Electoral INEP*, México, Instituto Nacional de Estudios Políticos A.C., 2002, pp.60-63

CAPÍTULO SEGUNDO

“ANTECEDENTES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS”

2.1. ANTECEDENTES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

El autor de Andrea Sánchez nos explica la importancia del origen de los partidos políticos de la siguiente manera:

“El asunto del surgimiento de los partidos políticos en el mundo tiene una gran importancia. Los fenómenos políticos, al igual que las instituciones jurídicas en general, están en constante evolución y en ocasiones una institución dada se desarrolla en tal forma, que su sentido y naturaleza iniciales se pierden en las brumas de la historia. Es por eso que aclarar con precisión bajo qué condiciones han surgido los partidos políticos en el mundo nos permitirá comprender mejor su naturaleza, funciones, organización, financiamiento e ideología; en pocas palabras, nos brindará luces sobre su razón de ser.”³⁰

También es importante conocer el surgimiento de los partidos políticos para ubicarlos en un tiempo exacto, así como entender su situación actual y prevenir acciones en un futuro sobre estas instituciones de vital importancia para las democracias liberales.

2.1.1. EL ORIGEN PARLAMENTARIO-ELECTORAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

La teoría sobre el origen parlamentario-electoral de los partidos políticos es sostenida principalmente por el autor francés, Maurice Duverger, pionero mundial en el estudio científico de los partidos políticos, quien establece que el partido político “moderno” nació a mediados del siglo XIX, como una de las consecuencias tanto de la creación de las prerrogativas parlamentarias como del sufragio popular, innovaciones –ambas- que causaron que las asambleas legislativas adquirieran una

³⁰ De Andrea Sánchez, Francisco José, *Los partidos políticos. Su marco teórico-jurídico y las finanzas de la política*, México, UNAM, 2002, pp.83.

mayor importancia y complejidad. De esta manera, una vez que los miembros de las asambleas legislativas obtuvieron fuerza política e independencia, comenzaron a formar grupos parlamentarios con diputados que tenían ideas e intereses afines. Por otro lado, la ampliación del sufragio a un mayor número de personas hizo necesario organizar a estas últimas con el fin de que conocieran mejor a los futuros parlamentarios y, también, para que proyectaran mejor su fuerza electoral. Así, y dicho de manera simplificada, las clases altas o pudientes formaron partidos políticos cuya intención fue responder a la amenaza del voto universal y de las masas organizadas que, precisamente en la “unión partidaria”, encontraron una fuerza política inusitada y formidable, una fuerza que antes del establecimiento de los sistemas de financiamiento público de los partidos políticos, inicialmente se había nutrido de las cuotas de miles o de millones de miembros.

De esta manera, en una primera etapa, nacieron los grupos parlamentarios y, posteriormente, ya del propio electorado, surgieron los comités electorales. Por último, el citado proceso de gestación de los partidos políticos fue completado en una especie de tercera fase, cuando se formó un “puente de comunicación” entre el grupo parlamentario y el comité electoral, lo cual dio origen al partido político en su concepción moderna.

2.1.2. EL ORIGEN EXTERIOR DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

El partido político de origen exterior nace, a diferencia del de origen parlamentario-electoral, de una institución anterior y extra parlamentaria “cuya actividad propia se ubica fuera de las elecciones y del parlamento”. Entre las principales entidades “exteriores” a los parlamentos, que dan nacimiento a un partido político de este tipo están, entre otros, los sindicatos de trabajadores, las sociedades de pensamiento, las iglesias, las asociaciones de antiguos combatientes, las sociedades secretas, las agrupaciones clandestinas, los grupos industriales y comerciales y también aquellos partidos políticos que fusionándose entre sí originan un nuevo partido.

Este tipo de origen no lo encontramos en México, dado los requisitos que exige la ley para la formación de un partido político nacional que es determinado número de afiliados en todo el territorio nacional y en cada entidad de la república, es decir

debe tener presencia en todo el territorio nacional; todavía no observamos el nacimiento de un partido a partir de un sindicato, a pesar de que éste también puede tener afiliados en diferentes partes del país, además debemos considerar que un sindicato persigue intereses muy particulares mientras que un partido político persigue el bien común, por lo que en su interior deben existir las más variadas corrientes de pensamiento, así como diferentes tipos de personas, no solamente obreros como es el caso de los sindicatos.

2.1.3. Las teorías institucionales, de crisis históricas y desarrollistas que explican el origen de los partidos políticos.

En los siguientes párrafos vamos a explicar las teorías institucionales; de crisis históricas, dentro de estas encontramos la crisis de legitimidad y la crisis de participación; y teorías desarrollistas que explican el origen de los partidos políticos expuestas por el autor Joseph La Palombara y M. Weiner. Para introducirnos en las citadas teorías, el autor De Andrea Sánchez nos indica lo siguiente:

“En los años sesenta del siglo XX, surgieron nuevas teorías sobre la génesis de los partidos políticos. Un trabajo que desarrollo estas teorías fue el de los norteamericanos Joseph La Palombara y M. Weiner, intitulado: The Origin and Development of Political Parties. Según las investigaciones de estos dos autores, aún vigentes en algunos aspectos, las teorías que explican el origen de los partidos políticos se pueden ubicar dentro de las siguientes tres grandes categorías: las teorías institucionales, las teorías de las crisis históricas y las teorías desarrollistas.”³¹

a) Las teorías institucionales

Las teorías institucionales explican el origen de los partidos políticos en relación con la evolución de los parlamentos. Dentro de estas teorías están, la de Max Weber.

³¹ Ibidem, p.90.

Según Weber, las asambleas legislativas tuvieron que pasar por diversas fases evolutivas al ser modificadas por la clase aristocrática, por pequeños grupos de notables y por la democracia plebiscitaria, para dar nacimiento a los partidos políticos modernos. Sin embargo, la ampliación del sufragio modificó los sistemas políticos dando nacimiento, en el siglo XIX, a los partidos políticos propiamente dichos, como respuesta a la compleja dinámica económica, política y psicológica entre las clases sociales típicamente enfrentadas. Así, los primeros partidos políticos, en el término científico de la palabra, surgieron principalmente en Europa Occidental y en los Estados Unidos de América. En Inglaterra, por ejemplo, las reformas electorales de 1832, 1867 y 1884 estuvieron vinculadas con el surgimiento de los partidos políticos.

c) Las teorías de las crisis históricas

Las dos crisis principales derivadas del llamado “proceso de construcción de naciones”, son las de la legitimidad y las de la participación.

Las crisis de legitimidad

En cuanto a las crisis de legitimidad, debemos recordar que en el mundo, los partidos políticos más antiguos, por ejemplo, surgieron en el interior de los parlamentos en un tiempo en que la legitimidad de las instituciones representativas aún era débil. En esa época el concepto de lo que era un partido político fue una idea vaga que existía en las mentes de muy pocas personas. Sin embargo, al materializarse los movimientos y las organizaciones que cuestionaban la legitimidad del status quo, emergió un impulso novedoso y fuerte que estaba dirigido a la formación de partidos políticos modernos. Así, el movimiento que culminó en la Revolución Francesa es un claro ejemplo de una crisis forjadora de partidos políticos.

La crisis de participación

Existe otra crisis de la que también surgen algunos partidos políticos modernos. Nos referimos a las llamadas “crisis de participación. Esta crisis ocasiona la proliferación de organizaciones de masas de trabajadores como los sindicatos de trabajadores o

las cooperativas que, con la extensión del sufragio, formaron partidos políticos de masas que buscaban participar en la toma de decisiones políticas, usando recursos financieros provenientes de las cuotas de sus afiliados para sufragar sus gastos políticos.

c) Las teorías desarrollistas

En cuanto a las teorías desarrollistas, las cuales están vinculadas al desarrollo industrial y de las tecnologías; a continuación, el mismo autor De Andrea Sánchez nos explica las citadas teorías:

“Las llamadas teorías desarrollistas se caracterizan por vincular el surgimiento de cierto tipo de partidos políticos con procesos globales de desarrollo y de modernización de los países. De esta manera, el partido de masas, según La Palombara, es un producto de la Revolución Industrial. En este sentido, la consolidación de una sociedad industrial propicia el desarrollo urbano, lo que a su vez origina el surgimiento de organizaciones de masas que buscan participar políticamente en un Estado determinado. Asimismo, las concentraciones industriales facilitan la movilización de masas con fines políticos, y las posibilidades de exigencia y recolección de cuotas de los miembros de los partidos para financiar las actividades electorales. Por otro lado, los efectos técnicos de la industrialización sobre los transportes, las comunicaciones y la educación, aumentan el número de personas que desean tener una participación política.”³²

Estas teorías de Joseph La Palombara y M. Weiner nos ayudan a entender la evolución de los partidos políticos desde su gestación en los parlamentos, cuando se reunían diputados con intereses comunes, y principalmente con la ampliación del sufragio en el siglo XIX, en algunos países los partidos nacieron a partir de un movimiento social como en la Revolución Francesa, también surgen partidos por la

³² Ibidem, p.93.

creación de agrupaciones de tipo social, religioso, comercial entre otras, asimismo participan en la creación de partidos los sindicatos y las cooperativas también nos explica como la Revolución Industrial aumenta el tamaño de los partidos. A nuestra consideración el nacimiento de un partido político a partir de un sindicato no lo encontramos en nuestro país, esto es más propio de países de desarrollo industrial más avanzado como Inglaterra y Estados Unidos.

Hoy en día observamos un mayor acceso a internet, así como a las redes sociales, principalmente en las grandes ciudades, aunque cada vez hay más acceso en casi todas las poblaciones por pequeñas que sean, lo que trae como consecuencia una sociedad cada vez más informada y podemos pensar que también más participativa; Consideramos que más del 60% de población entre 18 a 40 años hacen uso de las redes sociales, por lo que este medio de información está rebasando el uso de radio, televisión y prensa escrita.

2.1.4. Las decisiones políticas unilaterales de líderes carismáticos como fuente del origen de algunos partidos políticos

En este sentido, tomamos como ejemplo al PRI en México; en su primera gran etapa –con la fundación del Partido Nacional Revolucionario (PNR)- se observa que su creación en el ya lejano 1929, aunque se apoyó en la fusión de un gran número de partidos políticos regionales que impedían con sus actividades el logro de la estabilidad política necesaria para desarrollar al país, se explica en realidad como un alumbramiento institucional generado casi “por arte de magia”, por la decisión política unilateral del entonces presidente Plutarco Elías Calles, quien en su último Informe Presidencial decretó el fin de la era del caudillismo para abrir paso a la etapa de las instituciones, puesto que México, hasta entonces, se había distinguido por ser campo de batallas personales entre caudillos que buscaban el ejercicio del poder máximo, financiando a sus partidos políticos caudillistas con fondos propios o de mafias locales que se extinguían con el propio caudillo. Calles quiso que el PNR fuese la unión de todas las fuerzas políticas de la nación ligadas a los ideales revolucionarios, así como “un instrumento para el control de aquellas agrupaciones

que, a menudo solían servir a intereses personales y cuyas actividades en las elecciones locales, casi en forma habitual, culminaban en la misma pretensión: proclamar el triunfo para sí...”. De Andrea Sánchez nos expresa las causas de la decisión unilateral del presidente Calles para formar el PNR así:

“La “prueba de fuego” del PNR fue superada exitosamente al ser expulsado Plutarco Elías Calles de México. El PNR había sobrevivido a su creador; el último de los caudillos pasaba así a la historia, y el financiamiento partidario altamente frágil proveniente del caudillo daba paso al financiamiento interno institucional y estatal –aunque oculto y sin reglas de distribución y aplicación o divulgación formales internas o externas- del PNR. De esta manera, la génesis del PNR, por ejemplo, permite hablar de un nuevo tipo de origen de los partidos, que es el del partido político nacido de la decisión política unilateral de un líder carismático, que se ve ante la necesidad imperiosa de dotar a un país de la estabilidad política necesaria para la cimentación de un desarrollo económico y social sostenidos.”³³

La decisión personal y unilateral del presidente Calles de crear el Partido Nacional Revolucionario responde a la necesidad de pacificar al país, el cual se encuentra en condiciones de pugnas por el poder de parte de grupos revolucionarios que son integrados al PNR, consiguiendo un clima de mayor calma y tranquilidad.

2.2. ANTECEDENTES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN FRANCIA

Para entender el surgimiento de los partidos políticos en Francia el autor Pedro Aguirre expone lo siguiente:

“Los partidos políticos hacen su aparición en Francia desde finales del siglo XVIII, como resultado de la vorágine revolucionaria. Desde la fundación de la I república, y durante la totalidad del siglo XIX, los partidos no pasaron de ser grupos de parlamentarios afines que actuaban más o menos de acuerdo entre sí en las cámaras. La vida de dichos partidos, o “clubs” como sería más justo

³³ Ibidem, p.93.

denominarlos, era bastante efímera y circunstancial. Fue hasta el advenimiento de la III República (1871-1940) que los partidos comenzaron a concebirse a sí mismos como maquinarias electorales permanentes.”³⁴

Previo a la tercera república no existían partidos, sino grupos, clubs, o corrientes de pensamiento, eran una especie de asociaciones de personas que compartían ideales, ideologías, puntos de vista y opiniones comunes.

2.2.1. TERCERA REPÚBLICA

A continuación, intentaremos explicar los orígenes de los partidos políticos a partir de la III República en Francia, toda vez que es a partir de ese momento que adquieren una estructura más permanente. Durante la I y II República no existieron partidos propiamente dichos sino más bien clubs o grupos de parlamentarios que compartían sus ideas y propuestas, hacían reuniones transitorias sin la intención de formar partidos estructurados y permanentes.

Hacia principios del siglo XX surgieron partidos algo mejor estructurados y disciplinados, unidos no sólo por el carisma de un grupo de políticos, sino por la postulación de ideologías y programas de gobierno alternativos y de largo alcance. De los antiguos grupos republicanos de izquierda, dirigidos en su momento por León Gambetta (1838-1882), nacieron el Partido Radical y los partidos y organizaciones que empezaron a conformar al complejo movimiento socialista. De los republicanos moderados se derivaron partidos de centro derecha como la Alianza Democrática (más tarde convertido en el Partido Republicano, Democrático y Social). Las organizaciones católicas reconciliadas con la República fundaron formaciones como el Partido de Acción Popular Liberal y el Partido Popular Democrático, ambos de orientación social-cristiana. Los extremos se mostraron siempre activos, y se organizaron, a la derecha, en grupos pro militares y fascistas, y a la izquierda, en el Partido Comunista y en movimientos anarquistas. Es decir, el sistema de partidos

³⁴ Aguirre, Pedro, *Elecciones y Política en Francia: De Charles de Gaulle a Jacques Chirac*, México, Editorial: Nuevo Horizonte, 1996, p. 13.

era un abanico amplísimo de grupos que, en su conjunto, representaban a un sinnúmero de posiciones ideológicas y políticas.

2.2.2. CUARTA REPÚBLICA

Poco tiempo después de terminada la segunda guerra mundial, el país adoptaría la Constitución de la IV República, la cual funcionaría con un mecanismo parlamentario bastante similar al que estuvo vigente durante el régimen anterior. Sin embargo, muy pronto el nuevo sistema demostraría su ineficacia para enfrentar los enormes retos de la posguerra para Francia.

Durante los años cincuenta se siguió viviendo el mismo fenómeno de las cuatro décadas precedentes: la alta polarización política y social que prevalecía en la nación causó la aparición de un multipartidismo excesivo, y en consecuencia una grave fragmentación parlamentaria. El fraccionalismo causó una profunda inestabilidad gubernamental que prevaleció durante la IV República. Esta situación se veía agravada por el hecho de que casi todos los partidos franceses carecían de una estructura fuerte, capaz de articular políticas partidistas cohesionadas y de imponer disciplina de voto a los legisladores en la Asamblea Nacional. Este fenómeno era particularmente grave dentro de las tres corrientes más destacadas en el esfuerzo por tratar de sacar adelante a la IV República: la socialista, la socialcristiana (representada por el Movimiento Popular Republicano) y la radical. Y, adicionalmente a todos sus males, la IV República debía enfrentar los embates de los comunistas, los gaullistas y los poujadistas, empeñados en eliminar al sistema político vigente.

2.2.3. QUINTA REPÚBLICA

El sistema de partidos se simplificó, dando lugar a la bipolarización centro derecha/centro izquierda que hasta el día de hoy existe en Francia. O como dice Duverger, se impondría un “bipartidismo imperfecto”, que tendría como principales actores a los socialistas en la izquierda, y a los gaullistas y republicanos de

orientación liberal a la derecha. Para el autor Pedro Aguirre las condiciones políticas de la V República, así como actuales son las siguientes:

“Es durante la V República que los gaullistas aparecen como una importante fuerza política de derecha tradicional, que los socialistas se fusionan en el partido socialista (tras muchas décadas de desunión) y que la derecha moderada se coaliga en la política en la UDF. Estas tres organizaciones han sido las dominantes de la política francesa durante la V República, aunque en la actualidad, como reflejo de la llamada “crisis de los partidos” que afecta a varios importantes países de Europa Occidental, se han sumado como protagonistas importantes la extrema derecha y los ecologistas. Corrupción, crisis económica, inmigración, contaminación del medio ambiente, nacionalismo y pérdida de credibilidad son los principales factores que han contribuido al desprestigio de la política tradicional, dando lugar al éxito electoral de organizaciones radicales.”³⁵

Ya en 1956 en Francia existían condiciones muy similares a las actuales en México, Dieter Nohlen nos señala lo siguiente:

“El fraccionamiento paulatino del movimiento de la Unión del Pueblo Francés, cada vez más absorbido por los radicales, y la disminución de la amenaza de la derecha condujeron, sin embargo, a la ruptura de la coalición de la troisiéme forcé. Los socialistas pasaron a la oposición durante una temporada, mientras que solamente un sector de los gaullistas apoyó al gobierno. Con todo, en las elecciones de 1956, el éxito que tuvo el poujadismo, un movimiento fascista autoritario, especialmente fuerte entre la pequeña burguesía, mostró que el descontento de la población con el sistema de gobierno de la IV República y con los partidos políticos seguía siendo grande.”³⁶

³⁵ Íbidem, p.17.

³⁶ Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales y partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 2004, p.236.

El sistema de mayoría absoluta en la V República. En 1958 se impuso de nuevo el sistema de mayoría absoluta, y sólo los republicanos populares y los comunistas eran contrarios a este sistema. Tras el segundo episodio de representación proporcional prevalecían tres objetivos: romper el predominio de los partidos, conseguir mayorías claras y reducir la representación comunista. El voto por persona (sistema uninominal) o por lista continuaba siendo controvertida. La mayoría de los gaullistas se pronunciaba en favor de un sistema de lista, debido a que las coaliciones electorales en la segunda vuelta tienen un carácter más sólido que los compromisos individuales en las circunscripciones unipersonales. Se reparó, sin embargo, en que los socialistas, que aún apoyaban a De Gaulle en 1958, al no tener posibilidades de acuerdos electorales con la derecha o con la izquierda, se separarían. Como las encuestas mostraban que la mayoría de la población francesa optaba por un sistema uninominal. De Gaulle implantó el sistema de mayoría absoluta en circunscripciones nominales, con cambios importantes en relación con el sistema electoral francés tradicional.

Reformas electorales de 1985 y 1986. El manejo de la mayoría absoluta por la mayoría de derecha en ventaja propia fundamentó las demandas de partidos de izquierda para crear la representación proporcional, propugnada entre otros casos en su Programa Común de 1971. La perspectiva de que el sistema electoral vigente, bajo la modificación de las relaciones de fuerza según los votos, podría derivar en favor de los partidos de izquierda, ha causado que tanto políticos conservadores como publicistas pugnarán también por la representación proporcional. Maurice Duverger abogaba en *Le Monde* (diciembre de 1976) por una reforma electoral fundada en motivos de tipo político-constitucionales, ya que se trataba de evitar una pugna entre el presidente de la república y la mayoría parlamentaria, en caso de que la alianza de izquierda ganase las elecciones. Contra esto, los gaullistas ortodoxos hicieron del sistema de mayoría absoluta un principio fundamental del gaullismo y de la V República.

El fundamento de la actuación de los partidos políticos en Francia, el autor Serra Rojas, lo indica a continuación:

“La Constitución francesa de la V República ordena en su artículo 4 lo siguiente: Los partidos políticos y las agrupaciones políticas concurren en la expresión del sufragio. Se forman y ejercen su actividad libremente. Deben respetar los principios de la soberanía nacional y de la democracia. En la actualidad domina un sistema multipartidista con ausencia de frenos electorales.”³⁷

En marzo de 1967 se celebraron elecciones para renovar la Asamblea Nacional. En 1966 se formó el Comité de acción para la V República. Este es el grupo gaullista que crea una organización de republicanos independientes y otras tendencias afines. Este grupo se enfrenta al Partido comunista y a la Federación de las izquierdas demócratas y socialistas, y al Centro Demócrata.

Resulta interesante la condición del Partido V República después de la desaparición del general De Gaulle. El partido se reorganizó y presentó un nuevo programa de acción. El partido no se extinguió, al contrario, en estos días nuevas formas y nuevas ideas luchan para ubicar política e ideológicamente a este grupo. El sentido práctico de los gaullistas parece imponerse en nuevas corrientes ideológicas, sobre política exterior, política económica, estabilidad política y deseo de situar a la nación francesa en un lugar predominante de la comunidad internacional.

2.3. ANTECEDENTES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN INGLATERRA

A continuación, Dieter Nohlen nos señala una de las causas del origen de los partidos políticos en Inglaterra:

“La tercera Reform Act de 1884-1885 concedió el derecho de sufragio a los trabajadores industriales y agrícolas, de forma que, a partir de entonces, 28.5% de la población adulta y aproximadamente 88% de los hombres adultos eran electores.”³⁸

³⁷ Serra Rojas, Andrés, *Ciencia Política*, Tomo II, México, Instituto Mexicano de Cultura, 1971, p. 781.

³⁸ Nohlen, Dieter, *Op. cit.*, p. 211.

De esta forma, cambió sustancialmente la base social del parlamentarismo británico. La reforma electoral es el origen de la evolución moderna de los partidos políticos en Gran Bretaña.

Con la extensión del sufragio a la clase obrera se planteó, en primer lugar, el problema de constreñir al movimiento obrero también dentro del sistema político; en segundo lugar, se transformaron las condiciones de la representación, la importancia y las funciones de las elecciones y del sistema electoral, así como la estructura del sistema de partidos que se fue perfilando bajo la influencia creciente del antagonismo social entre la clase obrera y la burguesía como la escisión central; en tercer lugar, se dio un cambio de dimensión al vínculo de los distintos intereses burgueses entre sí y a su representación política.

Se planteaba el grave problema de la integración de un movimiento obrero que tenía una gran capacidad para destruir el sistema: en lo esencial, ésta era una cuestión de conservación del conjunto del sistema con la que se enfrentaba especialmente el Partido Liberal a consecuencia de su base electoral urbana. La amenaza doble que soportaban los liberales hizo que éstos se lanzaran a una legislación social arrolladora antes de la Primera Guerra Mundial (introducción del seguro de accidente y del paro, jubilaciones y seguridad social, salario mínimo, reforma fiscal) con el fin de atraer a la clase obrera por medio de las reformas socio-políticas. Este objetivo de la integración de la clase obrera en el sistema era, asimismo, la meta buscada por medio de la colaboración con las organizaciones políticas de los trabajadores. El intento visible aquí, de mediatizar la organización política del movimiento obrero por medio de la cooperación y la cooptación en el Partido Liberal y, de este modo, integrar a aquél en el sistema político, intento que triunfó en otros países y que, a largo plazo, originó estructuras muy distintas en relación con el sistema de partidos, fracasó en Gran Bretaña. Con todo, la cooperación tuvo una importancia considerable, ya que permitió una representación política en la Cámara Baja al naciente Partido Obrero (aunque inicialmente, en dependencia del Partido Liberal) que, de no haber existido los compromisos electorales en aquella época, no

se hubiera podido alcanzar debido a las condiciones negativas impuestas por el sistema de mayoría relativa.

Sin duda, la cooperación con los liberales, anterior a la Primera Guerra Mundial, fue un antecedente importante para el ascenso del Labour Party a partir de 1918, un proceso que no fue tan fácil como aparenta. De algún modo, se vio facilitado por la decadencia del Partido Liberal, de la que finalmente él mismo era culpable. El hundimiento de los liberales se originó, entre otras razones, como efecto del amplio descrédito del partido entre el electorado burgués, que resultó de la actitud de aquél en lo relativo a la de Irlanda, y debido a una política social previa a la Primera Guerra Mundial exageradamente reformista desde el punto de vista de la burguesía. A partir de entonces se impusieron los conservadores como representantes principales de los sectores del electorado burgués, fundiéndose al mismo tiempo los distintos intereses del capital y de la economía (por ejemplo, la ciudad y el campo, el comercio y la gran industria) en el Partido Conservador. A partir de esta fecha también aumento el número de candidatos presentados por el Partido Laborista, mientras que el número de candidatos del escindido Partido Liberal fue disminuyendo a lo largo de los años veinte. Fue hasta 1924 que el laborismo redujo claramente a los liberales a una tercera posición en la Cámara de los Comunes. A continuación, nos explica Serra Rojas las condiciones actuales de los partidos políticos en Inglaterra:

“En la actualidad funcionan tres grandes partidos políticos en la Gran Bretaña: el partido conservador, el partido laborista y el partido liberal. Aunque las luchas ideológicas se acentuaron después de “Reform Act” de 1832, la formación de los partidos data del siglo XVII por las luchas de los Tories y de los Whigs. El siglo XIX señala la aparición de dos grandes partidos: los conservadores y los liberales; A: Mabileau y M. Merle nos dicen: Al fin del siglo XIX, el sistema de los partidos adquiere de este modo su mecanismo definitivo. Los dos partidos conservador y liberal, disponen de una organización de

masas, bajo la forma de una poderosa máquina electoral que les permite disputar el sufragio de los electores.”³⁹

El Partido Conservador es un partido tradicionalista su fin es mantener las instituciones nacionales, apoyar al Imperio británico y elevar el nivel de vida del pueblo. Sus afiliados se reclutan entre las clases privilegiadas del país, la nobleza, los terratenientes, industriales; pero también luchan en los centros industriales para atraerse a la población obrera. Fincan su poder en las clases sociales afines a la tendencia conservadora.

“El partido laborista es el partido de la clase trabajadora de Inglaterra, comprendiendo dos clases de miembros: los miembros individuales y los miembros colectivos. Estos son actualmente 86 sindicatos que son miembros del Congreso de los Trade-Unions y cinco sociedades socialistas y cooperativas. Representa el pensamiento de la clase trabajadora inglesa. Su tendencia es hacia una democracia social, que trata de conciliar las exigencias de la socialización con los de la democracia. El socialismo británico es un socialismo sui generis, que de acuerdo con el sentimiento nacional repudia cualquier forma que revista el comunismo.”⁴⁰

2.4. ANTECEDENTES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO

2.4.1. ETAPA PREVIA A LA REVOLUCIÓN DE 1910

El siglo XIX fue un siglo de grupos, tendencias, o movimientos políticos, pero no de partidos políticos. Nuestro atraso en el régimen industrial ha corrido parejo con el atraso político, lo cual significa un retraso en el advenimiento del régimen de partidos políticos.

³⁹ Serra Rojas, Andrés, *Op. cit.*, p. 780.

⁴⁰ *Íbidem*, p. 781.

Los precursores de la Independencia: 1. Conservadores definidos. Bajo esta dominación comprendemos a las clases sociales, españoles y criollos, dueños de la riqueza nacional y tradicionalmente defensores de las instituciones del virreinato.

Su tesis es la monarquía española y las instituciones que de ella se deriven como el régimen colonial y el virreinato. Querían la conservación de todas las situaciones, privilegios y derechos, de varios siglos de dominación colonial.

Liberales incipientes. El liberalismo europeo y el norteamericano penetran a la Nueva España por ósmosis política, en especial a principios del siglo XIX. Es un pequeño grupo selecto de mexicanos, criollos o mestizos, a los que comienza a preocupar las ideas liberales.

“Sus ideas políticas no son aún definidas, pues oscilan de la monarquía a la república, estimulado con los ejemplos de las revoluciones francesa y norteamericana. La prohibición de esas lecturas políticas por las autoridades virreinales, revela que ya comenzaban a germinar en el espíritu de los mexicanos con grave peligro para la Colonia.”⁴¹

La guerra de Independencia: Los conservadores protegieron abiertamente a las autoridades virreinales, preocupándose por la desaparición de aquel período de silencio, de sueño y de monotonía. No podían renunciar a tantos privilegios acumulados en varios siglos de colonialismo.

Se ha señalado el año de 1808 como la época en que se identifican las ideas liberales en México. Así como la Convención francesa fue movida por los 300 abogados, también en México, había 300 abogados interesados en manifestar erudición y patriotismo entre sus conciudadanos.

Hidalgo conocía del movimiento político occidental, como otros notables mexicanos de su época. Este conocimiento abarcaba principalmente la tradición política y jurídica española, la francesa y la norteamericana.

⁴¹ Íbidem, p. 756.

La transición histórica: El grupo iturbidista inicia la era del caudillaje. En 1814 la Constitución de Apatzingán, documento valioso, de literatura política, implica la radicalización liberal o demoliberalismo, según la opinión de Jesús Reyes Heróles. El Dr. Mora ofrece esta valiosa explicación: El grupo conservador es el partido de la inmovilidad, no tenía sistema arreglado para avanzar; sus bases eran orden público y religión. El grupo liberal es el partido de los cambios: no conocía todavía bien los medios de mantenerse; libertad y progreso era su finalidad.

Conservadores: iturbidistas, realistas, borbónicos; Liberales: radicales o puros (V. Gómez Farías); moderados, federalistas o republicanos. El rito yorquino acentuó su tendencia republicana y federalista con figuras como don Vicente Guerrero y don Lorenzo de Zavala.

“Federalismo contra centralismo: Conservadores centralistas: aspiraban a una monarquía centralizada, por excepción a una república centralizada. El realismo iba de capa caída en apariencia. Los liberales federalistas realizaron en la Constitución de 1824, la República federal. El rito yorquino se fortaleció en la República federal y en la liquidación del régimen colonial. Aparece el nefasto Poinsett. El liberalismo comienza a señalar dos rutas: el liberalismo moderado y el liberalismo radical. El gobierno de Bustamante combatió el desarrollo de las logias que asumieron otros perfiles políticos.”⁴²

La revolución de Ayutla: (1o. de marzo de 1854) Los conservadores se dividían en grupos afiliados al régimen del General Antonio López de Santa Anna, y grupos adictos a la Iglesia y al régimen de las clases elevadas. Es la época en que se robustece el partido conservador: se está en presencia de un programa definido del Partido Conservador. Las aspiraciones monárquicas reaparecen con fuerza y se inicia la lucha política que es dominada o aplacada por la Revolución de Ayutla, para reaparecer con nuevos bríos durante el régimen apaciguador del General Ignacio Comonfort.

⁴² Íbidem, p. 758.

La Constitución de 1857. En el Congreso Constituyente de 1857 se definieron varios grupos: los conservadores disfrazados de liberales moderados, y luego algunos abiertamente conservadores: Echánove fue ministro del Imperio. Los liberales en dos grupos: el Partido Liberal Moderado que a su vez se dividió en moderados ministeriales, es decir, afines a la política del gobierno y en liberales independientes moderados. Junto a ellos estaba el grupo liberal radical, puro o progresista. Según Arriaga, fueron muy contadas las ideas de este grupo que fueron aceptadas por el Constituyente de 1857. Era un grupo claramente minoritario; pero ligado por vínculos ideológicos y de partido al Partido Liberal Moderado. Era necesario esperar el momento propicio. Sin embargo, es indudable, que se abría una nueva etapa en el desarrollo de nuestras instituciones políticas, y la multiplicación de los diversos clubes en nuevos procesos de politización.

La Reforma y las invasiones extranjeras: El golpe de Estado de Comonfort y de Zuloaga entregó el poder al Partido Conservador adueñado de la capital de la República y al Partido Liberal radical que, de acuerdo con la Constitución, asumía la Presidencia de la República con don Benito Juárez.

En una heroica epopeya, que duró varios años, contra nacionales y extranjeros, Juárez acabó con las ideas imperiales en Querétaro para siempre. La obra máxima del grupo radical fue nuevamente: González Ortega, y luego Sebastián Lerdo de Tejada, asumen posiciones políticas antagónicas al juarismo. A la muerte de Juárez quedaban tres grupos fuertes: el juarismo, el lerdismo y el porfirismo.

El régimen del General Porfirio Díaz: La rebelión de Tuxtepec encabezada por el General Porfirio Díaz, dio fin al gobierno de don Sebastián Lerdo de Tejada, régimen personalista sin partidos políticos. De este modo inicia el General Díaz su larga dictadura y su política de conciliación. Durante este tiempo surgen llamados partidos, grupos, tendencias; pero todos impulsados o tolerados por el General Díaz. Grupos civiles y militares aparecían y desaparecían de la escena política ante las sucesivas reelecciones. En 1892, El Monitor Republicano preguntaba: ¿En dónde están los liberales?

En la tercera reelección del General Díaz apareció el Partido Científico, o Unión Liberal. El maestro don Justo Sierra redacta el manifiesto y el programa político del grupo.

Hacían la política en apariencia, tres grupos porfiristas, ya que no había más voluntad que la del general Díaz: el Partido Científico con sus dos grupos: el de don Rosendo Pineda y el grupo del Licenciado José Ives Limantour; el grupo del General Bernardo Reyes, grupo de los militares, opuestos a los científicos; y el tercer grupo formado por el Licenciado Joaquín Baranda y don Teodoro A. Dehesa.

En 1896, el Círculo Nacional Porfirista lanzó la candidatura del General Díaz. En 1900 se formó el Club Liberal Ponciano Arriaga, organizado por el Ingeniero Camilo Arriaga, y la Confederación de Clubes Liberales. Diódoro Batalla fundó en 1901 la Asociación Liberal Reformista con Ricardo Flores Magón. Pero inútiles fueron los intentos del grupo liberal con sus notables luchadores, contra la dictadura. Sin embargo, la simiente contenida en los programas políticos que elaboraron pronto había de fructificar.

Hacia 1910, el Partido Reeleccionista lanzaba la fórmula Díaz-Corral y el Partido Antirreeleccionista a Madero-Vázquez Gómez. Desde 1903 Madero entró en la política nacional. En 1905 fundó el Club Democrático "Benito Juárez". Su libro: La sucesión presidencial, llamó la atención del país. En 1909 se fundó en la ciudad de México el Centro Antirreeleccionista con don Emilio Vázquez Gómez de presidente. Madero publicó en Coahuila su folleto: "El Partido Nacional Antirreeleccionista y la próxima lucha electoral", notable por sus ideas políticas. Madero fue designado candidato a la presidencia de la República.

En 1910 estalló la revolución maderista. En mayo de 1911 renunció a la presidencia de la República el General Porfirio Díaz. Los tratados de paz de Ciudad Juárez dieron fin a la revolución maderista. Madero llegó a la ciudad de México y se preparó para las elecciones presidenciales de 1911. A partir de este momento se inició la fiebre de partidos. En mayo de 1911 surgieron el Partido Católico Nacional y el Partido Nacional Independiente: los grupos reyistas, el Partido Liberal Rojo y el

Partido Nacionalista Democrático. Madero formó el Partido Constitucional Progresista en julio de 1911. La oposición formó el Partido Popular Evolucionista.

2.4.2. EVOLUCIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS POSTERIOR A LA REVOLUCIÓN DE 1910

El grupo socialista: La revolución constitucionalista dio paso a un nuevo grupo: el socialista. Sostenían un nuevo programa económico para el país. Y es a este pequeño grupo, a los que se debe la implantación de las medidas estatistas o de socialismo moderado que contiene la Constitución.

La Ley Electoral de 1918 del Señor Carranza, es un documento novedoso y revela un verdadero progreso en el desarrollo cívico del país. Se organizaron durante esa época cuatro partidos políticos: el Partido Liberal Constitucionalista; el Partido Laborista; el Partido Nacional Cooperativista; el Partido Nacional Agrarista. Un pequeño grupo formó el Partido Liberal Nacionalista.

En 1919 aparece el Partido Comunista Mexicano. En marzo de 1929 se constituye la asamblea del Partido Nacional Revolucionario, fundado por Calles. De 1929 a 1935 este partido agrupó al sector revolucionario de esa época. En abril de 1938 se transforma el PNR en el nuevo Partido de la Revolución Mexicana (PRM), obra de Cárdenas. A principios de 1946 se sustituyó el PRM, por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), obra de Ávila Camacho. Durante este tiempo y debido cada una de las campañas presidenciales surgían grupos o partidos políticos con diversas denominaciones; pero de vida efímera.

En los días próximos al sexenio de 1970-1976, la ciudadanía mexicana muestra la madurez de su desarrollo con el voto de las mujeres y de los jóvenes, en tanto la unidad nacional da al país el elemento básico de su desarrollo. El Partido Revolucionario Institucional ha elaborado un ambicioso y justo programa de grandes masas del México del futuro, mientras que su candidato presidencial amplía sus horizontes con discursos de alcance nacional e internacional, sobre bases

científicas y técnicas, preludio de una fuerte acción gubernamental, constructiva y patriótica.

2.4.3. LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN LA ÉPOCA ACTUAL

Para Juan Cruz Olmeda, académico de El Colegio de México con doctorado en ciencia política en la Universidad Northwestern y estudioso de la política de la región: en México existe un descontento con los partidos políticos tradicionales, incluso mayor que en otros países, pero no hay indicios de que en 2018 haya una crisis terminal que derive en la aparición de personajes surgidos de fuera del sistema, como se ha visto en Ecuador o en Bolivia.

Es como una crisis que se ha desarrollado de manera lenta y que ha generado cambios parciales. El tema de las candidaturas independientes ha surgido como un tipo de respuesta de los partidos a esa situación y como resultado de las presiones de los sectores de la sociedad civil, sin embargo, los partidos tradicionales siguen teniendo un rol central.

Para algunos las candidaturas independientes han servido como una válvula de escape para sostener el sistema, añade.

Reflejo de las crisis de las fuerzas políticas tradicionales es que si bien son centralizados y casi monolíticos hay importantes diferencias internas, que pueden llevar a rompimientos.

Y estos conflictos, obedecen a que las decisiones están centralizadas y que la ciudadanía no ha logrado influir en quienes son los candidatos.

“El sistema de partidos en el país ha tenido transformaciones importantes, porque hemos pasado del dominio de tres a otro muy fragmentado, donde los pequeños juegan un rol relevante y por tanto, las alianzas se vuelven indispensables. Este escenario genera varias paradojas: las alianzas son necesarias, pero tienen efectos negativos, porque contribuyen a que crezca la

desconfianza de los votantes. En muchos casos se desdibujan las diferencias que debería haber entre las fuerzas políticas en términos ideológicos.”⁴³

En ocasiones forman alianzas partidos de principios totalmente opuestos; en algunos casos parece ser el único principio que los guía es: ganar a como dé lugar, en otros casos la alianza es para buscar la subsistencia del partido y dejar de lado la ideología.

En opinión de Lorenzo Córdova Vianello, lamentablemente la tendencia global de las democracias, de la que no escapa México, en que la lucha política está influida por el pragmatismo electoral: ganar a como dé lugar y sin importar cómo. Esto trae como consecuencia un vaciamiento ideológico y programático que contribuye al desgaste y falta de aprecio ciudadano que enfrentan los partidos políticos en el mundo, los cuales son pilares fundamentales de la democracia. El problema de este desgaste es que, sin partidos no es pensable una democracia, nos guste o no.

“México es un país con graves problemas, la pobreza, la desigualdad, la corrupción, la impunidad, la seguridad, son reiteradamente problemáticas que lastiman y erosionan la confianza entre las y los ciudadanos. Esa es la oportunidad que las campañas otorgan a los partidos políticos y sus abanderados: una oportunidad privilegiada para que debatan de cara a la ciudadanía sus distintas perspectivas y propuestas de solución a esos problemas.”⁴⁴

⁴³ Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2017/09/05/politica/011n1pol>

⁴⁴ Córdova Vianello, Lorenzo, “El rol de las plataformas electorales”, *Excélsior*, Ciudad de México, año CX, núm. 36,675, 2 de febrero de 2018, p. 5.

Disponible en: <http://www.excelsior.com.mx/opinion/opinion-del-experto-nacional/2018/02/02/1217676>

Por otra parte, se ha dicho que los partidos políticos como institución no se encuentran en crisis, más bien son algunos de sus militantes; también los medios de información juegan un papel importante sobre todo internet y las redes sociales, así como la televisión. Otra propuesta nuestra sería legislar para prohibir a los medios de comunicación en especial los medios electrónicos difundir calumnias y ataques entre candidatos, difundir únicamente propuestas. Esto independientemente de que los candidatos en sus mítines lancen críticas a sus contrincantes. En nuestra opinión existe una pronunciada diferencia entre los sistemas políticos y de partidos ingleses y norteamericanos y el mexicano principalmente en cuanto a ideología e información genética de los ciudadanos de estos países toda vez que en México la mayoría de las personas actúan anteponiendo sentimientos de odio, egoísmo y traición, los cuales vemos acentuados en las élites políticas de todos niveles sobre todo a nivel federal y estatal hacia sus mismos connacionales, y este comportamiento como dijimos se viene transmitiendo de generación en generación desde tiempos inmemoriales, pareciera algo connatural a los mexicanos.

CAPÍTULO TERCERO

“MARCO JURÍDICO DEL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS”

En este capítulo estudiaremos el sustento jurídico del financiamiento de los partidos políticos en nuestro país, abordaremos sus prerrogativas más importantes para nuestro estudio, pero sin tocar el financiamiento privado en México, toda vez que este importante aspecto lo trataremos en el siguiente capítulo. Partiremos de una breve reseña histórica desde 1946 hasta llegar a la reforma electoral de 2014.

3.1. Reseña histórica de la constitucionalización de los partidos políticos en México

De 1946 a 1963, se presenta la fase de la “federalización electoral”, en estos años se aplican las leyes electorales de 1946 y de 1951 expedida la primera por Manuel Ávila Camacho y la segunda por Miguel Alemán Valdés.

En esta etapa el derecho electoral se moderniza, el gobierno federal se encarga de la preparación, el desarrollo y la vigilancia del proceso electoral. En este periodo la legislación se reestructura. En el punto superior de ésta, queda la llamada, primero, Comisión Federal de Vigilancia Electoral y después Comisión Federal Electoral a secas; en la cual intervienen el Ejecutivo Federal, el Poder Legislativo y los partidos políticos, por medio de sus representantes. La Comisión Federal es apoyada en los Estados por Comisiones Electorales Locales y Comités Distritales. Se crea, por último, un Consejo de Padrón Electoral que se hace responsable del registro de electores.

A partir de 1963, se inicia la apertura hacia el pluralismo, la cual se fortalece vigorosamente con la reforma política de 1977.

La Reforma Electoral. Sus etapas: Durante los últimos 30 años, México ha estado envuelto en un proceso de reforma política, etapa que aún está abierta en nuestro devenir, provocando incesantes modificaciones de la Constitución y de la legislación

electoral. La reforma puede calificarse como la mayor transformación que el régimen político mexicano del siglo XX ha experimentado, misma que lo está conduciendo hacia el pluralismo y la consolidación gradual de la democracia.

Las etapas de la reforma electoral, según Fix-Zamudio y Valencia Carmona, han sido hasta ahora las siguientes: 1) diputados de partido, producto de la reforma de 1963, con modificación en 1972; 2) la llamada “Reforma Política”, efectuada en 1977 y 3) las modificaciones electorales recientes, ocurridas en 1986, 1990, 1993, 1994, 1996, 2007, y 2014.⁴⁵

Adolfo López Mateos, modificó el sistema mayoritario, para introducir en 1963 el llamado sistema de diputados de partido, antecedente inicial e ineludible de la actual reforma política.

Para 1977, por iniciativa constitucional del presidente José López Portillo, con la colaboración importante de Jesús Reyes Heróles, se realizó un cambio de fondo del régimen electoral que recibe el nombre de “reforma política”, a través de la cual se formularon varios de los principios rectores que aún nos rigen en la materia, se constitucionalizaron los partidos y se creó el régimen mixto electoral, calificado de dominante mayoritario, atenuado por la representación proporcional. Para complementar la reforma constitucional, se expidió una ley, el año antes citado, con contenido y objetivos mucho más amplios que los anteriores, a la que se denominó Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE).

La reforma de 1990 trae consigo la profesionalización de las actividades electorales, la creación del Instituto Federal Electoral (IFE), sin cuya existencia no se entendería el actual sistema, un Tribunal Federal Electoral (TFE) que sustituye al anterior, otorgándole mayor organización y facultades más amplias, y un Colegio Electoral más reducido compuesto de sólo 100 miembros, que fue mucho más operativo que el que hacía intervenir a todos los diputados.

⁴⁵ Fix-Zamudio, Héctor, Valencia Carmona, Salvador, *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*, México, Editorial Porrúa, 2010, pp. 670-671.

Las reformas constitucionales de 22 de agosto de 1996, imprimieron una nueva conformación a la autoridad electoral, mejoraron la justicia electoral, fortalecieron los derechos políticos de los ciudadanos y el régimen de partidos, modificaron las reglas aplicables a las cámaras e impulsaron la reforma electoral en aquel entonces del Distrito Federal.

Fix-Zamudio y Valencia Carmona nos refiere que, en los años posteriores a la reforma de 1996, apunta Córdoba Vianello, se presentaron tres tipos de problemas principalmente: aquéllos frente a los cuales las normas eran insuficientes, como la insuficiencia de fiscalización del IFE, que tuvo que enfrentarse al obstáculo que presentaban los secretos bancario, fiduciario y fiscal; aquellos que se desprendieron de la aplicación de las mismas normas, como ocurrió con el crecimiento exponencial del financiamiento a los partidos con la fórmula de cálculo establecida. En el complicado contexto de las elecciones presidenciales de 2006 tales omisiones y lagunas cobraron singular relevancia.⁴⁶

En consecuencia, el 13 de noviembre de 2007 surgió otra reforma electoral que ocasionó varias modificaciones a la Constitución, para alcanzar –de acuerdo a la exposición de motivos de la iniciativa- los siguientes objetivos: disminuir en forma significativa el gasto de las campañas electorales; fortalecer las facultades de las autoridades electorales federales y, diseñar un nuevo modelo de comunicación entre la sociedad y los partidos.

Fix-Zamudio y Valencia Carmona nos dicen que la reforma electoral de 2007, considerada por sus autores como “la tercera generación de reformas electorales”, para dar respuesta a dos grandes problemas que enfrenta la democracia mexicana: el dinero, y el uso y abuso de los medios de comunicación. En este sentido, la primera generación de reformas se dió entre 1977 y 1986, que insertó el pluralismo político y la competencia electoral, así como amplió los espacios de representación en la Cámara de Diputados del

⁴⁶ Íbidem, p. 675.

Congreso de la Unión, Congresos Estatales y Ayuntamientos; en tanto que la segunda generación de reformas de 1989 a 1996, habría transformado las principales instituciones que han conformado el sistema electoral, esto es, el antiguo Instituto Federal Electoral y el Tribunal Federal Electoral.⁴⁷

Con la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014, se realizaron diversas modificaciones al Artículo 41, sobresaliendo:

El cambio de la denominación del Instituto Federal Electoral por Instituto Nacional Electoral;

La integración del mismo aumenta de 8 a 10 Consejeros;

La duración del Consejero Presidente se incrementa de seis a nueve años;

Se adiciona al INE un principio rector siendo el de máxima publicidad;

Se regulan las candidaturas independientes, se conceden a éstas los mismos derechos y prerrogativas que a los partidos políticos tales como el acceso a los medios de comunicación social y al financiamiento público entre otros;

En relación a los partidos se fijan reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales.

Los partidos deben obtener un mínimo de tres por ciento del total de la votación válida, para conservar el registro.

3.2. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

A continuación, vamos a estudiar el artículo 41 constitucional, precepto de donde emana el sustento jurídico que le da vida a los partidos políticos.

Artículo 41....

⁴⁷ Íbidem, pp. 667-680.

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

I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal, las formas específicas de su intervención en el proceso electoral y los derechos, obligaciones y prerrogativas que les corresponden.

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como las reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales. Sólo los ciudadanos podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa.

Las autoridades electorales solamente podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos que señalen esta Constitución y la Ley.

Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones de las entidades federativas y municipales. El partido político nacional que no obtenga, al menos, el tres por ciento del total de la votación válida emitida en cualquiera de las elecciones que se celebren para la renovación del Poder Ejecutivo o de las Cámaras del Congreso de la Unión, le será cancelado el registro.

II. La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los propios partidos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.

Los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social. Los candidatos independientes tendrán derecho

de acceso a prerrogativas para las campañas electorales en los términos que establezca la ley.

Apartado C. En la propaganda política o electoral que difundan los partidos y candidatos deberán abstenerse de expresiones que calumnien a las personas.

Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales, como de las entidades federativas, así como de los Municipios, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y cualquier otro ente público. Las únicas excepciones a lo anterior serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.

IV. La ley establecerá los requisitos y las formas de realización de los procesos de selección y postulación de candidatos a cargos de elección popular, así como las reglas para las precampañas y las campañas electorales.

La duración de las campañas en el año de elecciones para Presidente de la República, senadores y diputados federales será de noventa días; en el año en que sólo se elijan diputados federales, las campañas durarán sesenta días. En ningún caso las precampañas excederán las dos terceras partes del tiempo previsto para las campañas electorales.

La violación a estas disposiciones por los partidos o cualquier otra persona física o moral será sancionada conforme a la ley.

Antes de su reforma, este artículo era una norma complementaria de la forma de gobierno relacionada con el sistema federal y la supremacía de la Constitución. Ahora con las adiciones, se convirtió en el precepto primordial en lo que a partidos se refiere. En este artículo encontramos los derechos, garantías y prerrogativas de los partidos políticos.

3.2.1. Noción, elementos y fin de los partidos

La fracción I del artículo 41 constitucional establece que “los partidos son entidades de interés público”, pues es a través de éstos que los ciudadanos tienen la posibilidad de acceder al poder político. A este respecto, debe recordarse que la doctrina asigna a los partidos el papel de “entes intermediarios” o “correas transmisoras” entre los ciudadanos y el poder público.

En el segundo párrafo de la fracción I del precepto que se comenta, se delinea de manera amplia y detallada el fin que corresponde a los partidos políticos y la manera en que se articulan con el poder público y los ciudadanos. A este párrafo se le ha hecho una adición en la reforma de 2007, al prohibir la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa.

Para que un partido político tenga tal carácter se requiere su registro legal, según lo previene el propio artículo 41, el cual puede otorgarse siempre y cuando dicho partido tenga su declaración de principios, programa de acción, estatutos y un determinado número de militantes.

Como consecuencia del registro, a los partidos políticos se les conceden diversos derechos y prerrogativas, así como les rigen ciertos postulados, principalmente, los siguientes: a) se les otorga personalidad jurídica; b) tienen libertad de organizarse y determinarse; c) tienen derecho a participar en los procesos electorales federales, así como en las elecciones de las entidades federativas, de los municipios y del Distrito Federal; d) se garantiza en la ley que cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades; e) tienen derecho a financiamiento público, debiendo garantizar que ese tipo de financiamiento prevalezca sobre el de origen privado; f) les asiste el derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social; g) sólo los ciudadanos pueden afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos; h) sus erogaciones deben ajustarse a los criterios fijados por la ley y a los procedimientos de control y vigilancia que la misma establezca.⁴⁸

⁴⁸ Íbidem, pp. 681-682.

Consideramos como derechos importantes para los partidos políticos que el Estado les provea de los recursos para llevar a cabo sus fines, los cuales deben ser equitativos, es decir parejos e iguales para todos los partidos; derecho a que se les haga entrega por parte del Estado de dinero en efectivo, el cual siempre debe ser mayor al que provenga de fuentes privadas; asimismo nos parece sobresaliente el derecho al uso de los medios de comunicación social, el cual en nuestra opinión también debe ser equitativo, aunque en la realidad siempre hay un candidato o partido que hace uso excesivo de dichos medios como hemos observado desde las elecciones presidenciales del año 2000, en este aspecto también cabe formular una propuesta de mayor regulación y monitoreo. Actualmente los partidos aprovechan el uso de redes sociales Internet, Facebook, Twitter, Instagram, los cuales podemos denominar medios de comunicación masiva ya que tienen un mayor alcance llegando a traspasar nuestras fronteras. En nuestro siguiente tema vamos a estudiar las prerrogativas de los partidos políticos en la ley secundaria que deriva del artículo 41 constitucional, la cual fue promulgada en el año 2014.

3.3. LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES

TÍTULO SEGUNDO

De las Prerrogativas de los Partidos Políticos

CAPÍTULO I

Del Acceso a Radio y Televisión

Artículo 159.

1. Los partidos políticos tienen derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social.
2. Los partidos políticos, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular, accederán a la radio y la televisión a través del tiempo que la Constitución otorga como prerrogativa a los primeros, en la forma y términos establecidos por el presente capítulo.
3. Los candidatos independientes tendrán derecho de acceso a prerrogativas para las campañas electorales en los términos que establece esta Ley.

4. Los partidos políticos, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular, en ningún momento podrán contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión. Tampoco podrán contratar los dirigentes y afiliados a un partido político, o cualquier ciudadano, para su promoción personal con fines electorales. La violación a esta norma será sancionada en los términos dispuestos en el Libro Octavo de esta Ley.

5. Ninguna persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular. Queda prohibida la transmisión en territorio nacional de este tipo de propaganda contratada en el extranjero. Las infracciones a lo establecido en este párrafo serán sancionadas en los términos dispuestos en esta Ley.

CAPÍTULO II

De las Franquicias Postales y Telegráficas

Artículo 187.

- d) Los partidos políticos nacionales disfrutarán de las franquicias postales y telegráficas, dentro del territorio nacional, que sean necesarias para el desarrollo de sus actividades, en los términos previstos en la Ley General de Partidos Políticos.

Enseguida analizamos el concepto de prerrogativa, su relación con los derechos de los partidos políticos, y el grado de importancia que tuviere:

Prerrogativa: (Del lat. Praerogativa), f. Privilegio, gracia o exención que se concede a alguien para que goce de ello, anejo regularmente a una dignidad, empleo o cargo. 2. Facultad importante de alguno de los poderes supremos del Estado, en orden a su ejercicio o a las relaciones con los demás poderes

*de clase semejante. 3. Atributo de excelencia o dignidad muy honrosa en algo inmaterial.*⁴⁹

*Prerrogativa: Significa privilegio, gracia o exención. Están prohibidas por la garantía de igualdad implicada en el artículo 13 constitucional. El mismo concepto también importa “calidad” o “atributo” de los ciudadanos mexicanos según el artículo 35 constitucional.*⁵⁰

Prerrogativa, en el sentido empleado en el artículo 35 constitucional es, por ejemplo, el derecho y al mismo tiempo el deber de votar y poder ser electo, desempeñar un puesto de elección popular; de la misma manera que es una prerrogativa en el sentido antes mencionado, la posibilidad de servir, un cargo público.

En relación con lo anterior, cabe comentar que la palabra “prerrogativa” efectivamente puede usarse para referirse lo mismo a un derecho que a una obligación, pero sólo en aquéllos casos en que éstos destacan, honran, privilegian o dignifican a su titular. Derechos y obligaciones específicos que suponen o conllevan ciertas cualidades particularmente valiosas o dignificantes para sus titulares, pueden ser correctamente llamadas “prerrogativas”; sin embargo, este concepto poco aporta para consolidar un lenguaje técnico preciso para el derecho electoral. En el régimen jurídico-positivo de nuestro país no tiene trascendencia alguna establecer si ciertos derechos u obligaciones tienen un origen o un efecto socialmente más o menos valioso o dignificante que otros.

3.4. LEY GENERAL DE PARTIDOS POLÍTICOS

Esta ley aparece con la serie de reformas del año 2014, anteriormente no existía un reglamento o ley específica de los partidos políticos, toda vez que estos se encontraban regulados en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Actualmente la Ley General de Partidos Políticos vigente nos menciona en su capítulo III, lo siguiente:

⁴⁹ *Diccionario de la Lengua Española*, Real Academia Española, Madrid, España, Vigésima Segunda Edición, 2001, pp. 1239.

⁵⁰ Burgoa O., Ignacio, *Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo*, México, Editorial Porrúa, 2000, pp. 477.

CAPÍTULO III

De los Derechos y Obligaciones de los Partidos Políticos

Artículo 23.

1. Son derechos de los partidos políticos:
 - a) Participar, conforme a lo dispuesto en la Constitución y las leyes aplicables, en la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral;
 - b) Participar en las elecciones conforme a lo dispuesto en la Base I del artículo 41 de la Constitución, así como en esta Ley, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y demás disposiciones en la materia;
 - c) Gozar de facultades para regular su vida interna y determinar su organización interior y los procedimientos correspondientes;
 - d) Acceder a las prerrogativas y recibir el financiamiento público en los términos del artículo 41 de la Constitución, esta Ley y demás leyes federales o locales aplicables.

En las entidades federativas donde exista financiamiento local para los partidos políticos nacionales que participen en las elecciones locales de la entidad, las leyes locales no podrán establecer limitaciones a dicho financiamiento, ni reducirlo por el financiamiento que reciban de sus dirigencias nacionales;

- e) Organizar procesos internos para seleccionar y postular candidatos en las elecciones, en los términos de esta Ley y las leyes federales o locales aplicables;
- f) Formar coaliciones, frentes y fusiones, las que en todo caso deberán ser aprobadas por el órgano de dirección nacional que establezca el Estatuto de cada uno de los partidos, en los términos de esta Ley y las leyes federales o locales aplicables.
- g) Ser propietarios, poseedores o administradores sólo de los bienes inmuebles que sean indispensables para el cumplimiento directo e inmediato de sus fines;
- h) Establecer relaciones con organizaciones o partidos políticos extranjeros, siempre y cuando se mantenga en todo momento su independencia absoluta,

política y económica, así como el respeto irrestricto a la integridad y soberanía del Estado mexicano y de sus órganos de gobierno;

- i) Acceder a la defensa de sus intereses legítimos dentro del sistema de justicia electoral;
- j) Nombrar representantes ante los órganos del Instituto o de los Organismos Públicos Locales, en los términos de la Constitución, las constituciones locales y demás legislación aplicable;
- k) Suscribir acuerdos de participación con agrupaciones políticas nacionales, y
- l) Los demás que les otorguen la Constitución y las leyes.

Artículo 25.

1. Son obligaciones de los partidos políticos:
 - a) Conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático, respetando la libre participación política de los demás partidos políticos y los derechos de los ciudadanos;
 - b) Abstenerse de recurrir a la violencia y a cualquier acto que tenga por objeto o resultado alterar al orden público, perturbar el goce de las garantías o impedir el funcionamiento regular de los órganos de gobierno;
 - c) Mantener el mínimo de militantes requeridos en las leyes respectivas para su constitución y registro;
 - d) Ostentar la denominación, emblema y color o colores que tengan registrados, los cuales no podrán ser iguales o semejantes a los utilizados por partidos políticos ya existentes;
 - e) Cumplir sus normas de afiliación y observar los procedimientos que señalen sus estatutos para la postulación de candidatos;
 - f) Mantener en funcionamiento efectivo a sus órganos estatutarios;
 - g) Contar con domicilio social para sus órganos internos;
 - h) Editar por lo menos una publicación trimestral de divulgación, y otra semestral de carácter teórico;
 - i) Rechazar toda clase de apoyo económico, político o propagandístico proveniente de extranjeros o de ministros de culto de cualquier religión, así

como de las asociaciones y organizaciones religiosas e iglesias y de cualquiera de las personas a las que las leyes prohíban financiar a los partidos políticos;

- j) Publicar y difundir en las demarcaciones electorales en que participen, así como en los tiempos que les corresponden en las estaciones de radio y en los canales de televisión, la plataforma electoral que sostendrán en la elección de que se trate;
- k) Permitir la práctica de auditorías y verificaciones por los órganos del Instituto facultados para ello, o de los Organismos Públicos Locales cuando se deleguen en éstos las facultades de fiscalización previstas en el artículo 41 de la Constitución para el Instituto, así como entregar la documentación que dichos órganos les requieran respecto a sus ingresos y egresos;
- l) Comunicar al Instituto o a los Organismos Públicos Locales, según corresponda, cualquier modificación a sus documentos básicos, dentro de los diez días siguientes a la fecha en que se tome el acuerdo correspondiente por el partido político. Las modificaciones no surtirán efectos hasta que el Consejo General del Instituto declare la procedencia constitucional y legal de las mismas. La resolución deberá dictarse en un plazo que no exceda de 30 días naturales contados a partir de la presentación de la documentación correspondiente, así como los cambios de los integrantes de sus órganos directivos y de su domicilio social, en términos de las disposiciones aplicables;
- m) Actuar y conducirse sin ligas de dependencia o subordinación con partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras, organismos o entidades internacionales y de ministros de culto de cualquier religión;
- n) Aplicar el financiamiento de que dispongan exclusivamente para los fines que les hayan sido entregados;
- o) Abstenerse, en su propaganda política o electoral, de cualquier expresión que denigre a las instituciones y a los partidos políticos o que calumnie a las personas;

- p) Abstenerse de utilizar símbolos religiosos, así como expresiones, alusiones o fundamentaciones de carácter religioso en su propaganda;
- q) Abstenerse de realizar afiliaciones colectivas de ciudadanos;
- r) Garantizar la paridad entre los géneros en candidaturas a legisladores federales y locales;
- s) Elaborar y entregar los informes de origen y uso de recursos a que se refiere la presente Ley;
- t) Cumplir con las obligaciones que la legislación en materia de transparencia y acceso a su información les impone, y
- u) Las demás que establezcan las leyes federales o locales aplicables.

Artículo 26.

1. Son prerrogativas de los partidos políticos:
 - a) Tener acceso a radio y televisión en los términos de la Constitución y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales;
 - b) Participar en los términos de esta Ley, del financiamiento público correspondiente para sus actividades;
 - c) Gozar del régimen fiscal que se establece en esta Ley y en las leyes de la materia, y
 - d) Usar las franquicias postales y telegráficas que sean necesarias para el cumplimiento de sus funciones.

En la legislación secundaria de los partidos políticos no encontramos algún artículo que nos mencione la difusión de propaganda durante las campañas en medios electrónicos como Internet y redes sociales por lo que consideramos existe un vacío en esa materia lo que provoca que los partidos hagan uso excesivo de dichos medios.

3.5. DEFINICIÓN DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL DE ACUERDO A LA CONSTITUCIÓN

Artículo 41.

...

V. La organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales, en los términos que establece esta Constitución.

Apartado A. El Instituto Nacional Electoral es un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esta función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad serán principios rectores.

Apartado B. Corresponde al Instituto Nacional Electoral en los términos que establecen esta Constitución y las leyes:

- a) Para los procesos electorales federales y locales:
 - 1. La capacitación electoral;
 - 2. La geografía electoral, así como el diseño y determinación de los distritos electorales y división del territorio en secciones electorales;
 - 3. El padrón y la lista de electores;
 - 4. La ubicación de las casillas y la designación de los funcionarios de sus mesas directivas;
 - 5. Las reglas, lineamientos, criterios y formatos en materia de resultados preliminares; encuestas o sondeos de opinión; observación electoral; conteos rápidos; impresión de documentos y producción de materiales electorales;
 - 6. La fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos, y
 - 7. Las demás que determine la ley.
- b) Para los procesos electorales federales:

1. Los derechos y el acceso a las prerrogativas de los candidatos y partidos políticos;
2. La preparación de la jornada electoral;
3. La impresión de documentos y la producción de materiales electorales;
4. Los escrutinios y cómputos en los términos que señale la ley;
5. La declaración de validez y el otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y senadores;
6. El cómputo de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en cada uno de los distritos electorales uninominales, y
7. Las demás que determine la ley.

El Instituto Nacional Electoral asumirá mediante convenio con las autoridades competentes de las entidades federativas que así lo soliciten, la organización de procesos electorales locales, en los términos que disponga la legislación aplicable. A petición de los partidos políticos y con cargo a sus prerrogativas, en los términos que establezca la ley, podrá organizar las elecciones de sus dirigentes.

La fiscalización de las finanzas de los partidos políticos y de las campañas de los candidatos estará a cargo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral. La ley desarrollará las atribuciones del Consejo para la realización de dicha función, así como la definición de los órganos técnicos dependientes del mismo, responsables de realizar las revisiones e instruir los procedimientos para la aplicación de las sanciones correspondientes. En el cumplimiento de sus atribuciones, el Consejo General no estará limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal, y contará con el apoyo de las autoridades federales y locales.

3.5.1. PRINCIPIOS QUE RIGEN LA ACTUACIÓN DEL INE

Principios rectores

Todas las actividades del Instituto Nacional Electoral deben apegarse a los siguientes principios rectores:

Certeza: Todas las acciones que desempeñe el Instituto Nacional Electoral estarán dotadas de veracidad, certidumbre y apego a los hechos, esto es, que los resultados de sus actividades sean completamente verificables, fidedignos y confiables.

Por virtud del principio de certeza, los actos del Instituto Nacional Electoral deben desarrollarse con estricto apego a la verdad, a fin de que el proceso electoral y la democracia en México no queden en entredicho. La certeza es sinónimo de veracidad y así es como debe actuar este ente público, para que el pueblo tenga la confianza y la certidumbre sobre los resultados electorales.

Legalidad: En el ejercicio de las atribuciones y el desempeño de las funciones que tiene encomendadas, el Instituto Nacional Electoral debe observar estrictamente el mandato constitucional que las delimita y las disposiciones legales que las reglamenta.

La actuación del Instituto Nacional Electoral debe ser desarrollada dentro de los cánones jurídicos, es decir, conforme a las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de las leyes secundarias, que actualizándolas a la fecha serían la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, Ley General de Partidos políticos, Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Independencia: Es la garantía y atributos de que disponen los órganos y autoridades que conforman la Institución para que sus procesos de deliberación y toma de decisiones se den con absoluta libertad y respondan única y exclusivamente al imperio de la ley, afirmándose su total independencia respecto a cualquier poder establecido.

Al cumplir con sus funciones, el Instituto Nacional Electoral no debe depender de las indicaciones que le gire o imponga algún otro órgano de gobierno, como pudiera ser el Congreso de la Unión o la Presidencia de la República, como tampoco un partido político o alguna otra entidad. El Instituto Nacional Electoral resuelve por sí y ante sí. Desde la reforma constitucional de 1996 se reestructuró y le quitó la calidad de Presidente del Consejo General en ese entonces del Instituto Federal Electoral al Secretario de Gobernación, con lo que se pretende garantizar su independencia con relación al Gobierno Federal y a cualquier otra instancia, entidad u órgano de gobierno.

La autonomía de que goza el Instituto Nacional Electoral derivada de su naturaleza, hace que este sea independiente y que, por ello, se dé lugar a la certeza, imparcialidad y objetividad en el cumplimiento de sus trabajos públicos.

Imparcialidad: En el desarrollo de sus actividades, todo el personal del Instituto Nacional Electoral debe reconocer y velar permanentemente por el interés de la sociedad y por los valores fundamentales de la democracia, supeditando a éstos, de manera irrestricta, cualquier interés personal o preferencia política.

La imparcialidad se traduce en que el Instituto Nacional Electoral debe actuar sin preferencia hacia algún partido político, sus candidatos, o una organización política, frente a los demás entes semejantes, por lo que no debe de haber preferencia o favoritismo por uno de esos sujetos de Derecho, pues entonces se actuaría con parcialidad, lo que en materia electoral es riesgoso. Cabe aclarar que al entregarse el importe del dinero que en vía de financiamiento público se da a los partidos políticos, el Instituto Nacional Electoral no actúa desigualmente frente a sujetos idénticos a pesar de que las ministraciones sean diferentes, puesto que conforme a la propia Constitución, debe de hacerse esta distinción de entrega de dinero entre los actores electorales.⁵¹

Máxima publicidad: Todos los actos y la información en poder del Instituto Nacional Electoral son públicos y sólo por excepción se podrán reservar en los casos expresamente previstos por las leyes y justificados bajo determinadas circunstancias.

Objetividad: La objetividad implica un quehacer institucional y personal fundado en el reconocimiento global, coherente y razonado de la realidad sobre la que se actúa y la obligación de percibir e interpretar los hechos por encima de visiones y opiniones parciales o unilaterales, máxime si éstas pueden alterar la expresión o consecuencia del quehacer institucional.⁵²

Objetividad: Por último, los actos del Instituto Nacional Electoral deben de estar basados en los hechos debidamente demostrados y tangiblemente admitidos, sin que quepa la posibilidad de que los integrantes de este Instituto puedan actuar

⁵¹ Neira García, José, Derecho Electoral, México, Editorial PAC, 2005, pp. 77-79.

⁵² Disponible en: http://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Que_es/

movidos por impulsos o apreciaciones subjetivas. Así pues, esta actuación debe desarrollarse sin pasiones, en forma desinteresada sin considerar situaciones propias de partidismo electoral.

La Constitución Federal ha establecido estos principios, ya que solamente con el cumplimiento de ellos se hace viable la gobernabilidad en el país, por lo tanto, de esa manera se tendrá confianza en el trabajo del Instituto Nacional Electoral, dándose certeza en el servicio público y legitimidad a quien ocupe un cargo de elección popular en el servicio público.

3.6. DERECHO COMPARADO

3.6.1. ESPAÑA.

Constitución Española de 1978

Artículo 6

Los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos.⁵³

Ley Orgánica de Partidos Políticos de España

CAPÍTULO II

De la organización, funcionamiento y actividades de los partidos políticos

Artículo 6. Principios democráticos y de legalidad.

⁵³ Disponible en:

<http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/titulos/articulos.jsp?ini=6&tipo=2>

Los partidos políticos se ajustarán en su organización, funcionamiento y actividad a los principios democráticos y a lo dispuesto en la Constitución y en las leyes. Los partidos políticos tienen libertad organizativa para establecer su estructura, organización y funcionamiento, con los únicos límites establecidos en el ordenamiento jurídico.

Artículo 9. Actividad.

1. Los partidos políticos ejercerán libremente sus actividades. Deberán respetar en las mismas los valores constitucionales, expresados en los principios democráticos y en los derechos humanos. Desarrollarán las funciones que constitucionalmente se les atribuyen de forma democrática y con pleno respeto al pluralismo.

2. Un partido político será declarado ilegal cuando su actividad vulnere los principios democráticos, particularmente cuando con la misma persiga deteriorar o destruir el régimen de libertades o imposibilitar o eliminar el sistema democrático, mediante alguna de las siguientes conductas, realizadas de forma reiterada y grave:

a) Vulnerar sistemáticamente las libertades y derechos fundamentales, promoviendo, justificando o exculpando los atentados contra la vida o la integridad de las personas, o la exclusión o persecución de personas por razón de su ideología, religión o creencias, nacionalidad, raza, sexo u orientación sexual.

b) Fomentar, propiciar o legitimar la violencia como método para la consecución de objetivos políticos o para hacer desaparecer las condiciones precisas para el ejercicio de la democracia, del pluralismo y de las libertades políticas.

c) Complementar y apoyar políticamente la acción de organizaciones terroristas para la consecución de sus fines de subvertir el orden constitucional o alterar gravemente la paz pública, tratando de someter a un clima de terror a los poderes públicos, a determinadas personas o grupos de la sociedad o la población en general, o contribuir a multiplicar los efectos de la violencia terrorista y del miedo y la intimidación generada por la misma.⁵⁴

El actual sistema de financiamiento de los partidos políticos en España requiere subsanar aspectos fundamentales en su normativa. Existe un grave problema de

⁵⁴ Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2002/BOE-A-2002-12756-consolidado.pdf>

trato desigual otorgado a las diferentes formaciones políticas y se padece un deficiente control en la contabilidad financiera que llevan a cabo los propios partidos políticos receptores de las subvenciones públicas.

En España se regula la financiación de los partidos políticos desde la instauración de la democracia, mediante la Ley 54/1978, de 4 de diciembre, de partidos políticos. Dicho ordenamiento en su artículo 6 establece:

Artículo 6. La Administración del Estado financiará las actividades de los partidos con arreglo a las siguientes normas:

- a) Cada partido percibirá anualmente una cantidad fija por cada escaño obtenido en cada una de las dos Cámaras y, asimismo, una cantidad fija por cada uno de los votos obtenidos por cada candidatura a cada una de las dos Cámaras.
- b) En los presupuestos Generales del Estado se consignará la cantidad global destinada a estos fines, así como los criterios para distribuirla con sujeción a lo dispuesto en el artículo anterior.
- c) Reglamentariamente se determinará el régimen de distribución de las cantidades mencionadas en el apartado a) cuando los partidos hubieran concurrido a las elecciones formando parte de federaciones o coaliciones.

La legislación prevé un subsidio público para todo tipo de elecciones, incluidas las del parlamento europeo. Se contempla el financiamiento proveniente de personas físicas y jurídicas, así como el financiamiento extranjero, pero sólo para las elecciones del Parlamento Europeo.

La legislación española hace constar la existencia de una subvención estatal anual para atender los gastos de funcionamiento ordinario de los partidos políticos, destaca además, que las subvenciones públicas en las campañas electorales se harán no sólo a los partidos políticos, sino también a federaciones, coaliciones y agrupaciones de electores.

Los partidos pueden, asimismo, solicitar adelantos con cargo a las siguientes elecciones, con una antelación de tres años.

El financiamiento a los partidos políticos en España tiene varias disposiciones comunes con su similar de México, toda vez que en ambos países existe el

financiamiento público, el cual se distribuye atendiendo a la cantidad de votos y escaños obtenidos.

3.6.2. ARGENTINA

Constitución Nacional de Argentina

Artículo 38. Los partidos políticos son instituciones fundamentales del sistema democrático. Su creación y el ejercicio de sus actividades son libres dentro del respeto a esta Constitución, la que garantiza su organización y funcionamiento democráticos, la representación de las minorías, la competencia para la postulación de candidatos a cargos públicos electivos, el acceso a la información pública y la difusión de sus ideas. El Estado contribuye al sostenimiento económico de sus actividades y de la capacitación de sus dirigentes.

Los partidos políticos deberán dar publicidad del origen y destino de sus fondos y patrimonio.⁵⁵

Ley Orgánica de los Partidos Políticos de Argentina

TITULO I

Principios generales

Artículo 1.- Se garantiza a los ciudadanos el derecho de asociación política para agruparse en partidos políticos democráticos.

Se garantiza a las agrupaciones el derecho a su constitución, organización, gobierno propio y libre funcionamiento como partido político, así como también el derecho de obtener la personalidad jurídico-política para actuar en uno, varios o todos los distritos electorales, o como confederación de partidos, de acuerdo con las disposiciones y requisitos que establece la ley.

⁵⁵ Disponible en: http://leyes-ar.com/constitucion_nacional/38.htm

Artículo 2.- Los partidos son instrumentos necesarios para la formulación y realización de la política nacional. Les incumbe, en forma exclusiva, la nominación de candidatos para cargos públicos electivos.

Las candidaturas de ciudadanos no afiliados podrán ser presentadas por los partidos siempre que tal posibilidad esté admitida en sus cartas orgánicas.

Artículo 3.- La existencia de los partidos requiere las siguientes condiciones sustanciales:

- a) Grupo de ciudadanos, unidos por un vínculo político permanente.
- b) Organización estable y funcionamiento reglados por la carta orgánica, de conformidad con el método democrático interno, mediante elecciones periódicas de autoridades, organismos partidarios y candidatos, en la forma que establezca cada partido.
- c) Reconocimiento judicial de su personería jurídico-política como partido, la que comporta su inscripción en el registro público correspondiente.

Artículo 4.- Los partidos políticos pueden adquirir derechos y contraer obligaciones de acuerdo con el régimen dispuesto por el Código Civil y por las disposiciones de la presente ley.⁵⁶

Financiamiento de los partidos políticos en Argentina: La administración de las elecciones recae sobre el Ministerio del Interior, que también gestiona el Fondo Partidario Permanente, constituido por los aportes públicos destinados al sostenimiento de los partidos políticos. De los recursos disponibles, un 20 por ciento se asigna en forma igualitaria entre todos los partidos reconocidos, y el 80 por ciento restante en forma proporcional a la cantidad de votos que cada uno hubiera obtenido en la última elección de diputados nacionales. Solo participan en esta distribución las agrupaciones que acreditan al menos un número de sufragios equivalente al 1

⁵⁶ Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2144/48.pdf>

por ciento del padrón electoral (artículo 9). Los partidos pueden recibir también fondos del sector privado, acorde a lo establecido por la Ley de Financiamiento.

“En el caso particular de las campañas electorales, se prevé un aporte extraordinario del erario público. Para las elecciones de diputados nacionales el total de los aportes se distribuye entre los veinticuatro (24) distritos en proporción al total de electores correspondientes a cada uno, a continuación, el cincuenta por ciento del monto resultante para cada distrito, se distribuye en forma igualitaria entre las listas presentadas y el restante cincuenta por ciento, se distribuye a cada partido político, confederación o alianza en forma proporcional a la cantidad de votos que hubiera obtenido en la elección general anterior para la misma categoría. Para las elecciones de senadores nacionales se sigue el mismo procedimiento, distribuyendo el total de los aportes entre los ocho distritos que celebren elecciones cada vez.”⁵⁷

Asimismo, a las agrupaciones políticas la ley les exige presentar ante la Justicia electoral, 10 días previos a las elecciones, un informe detallado de los aportes públicos y privados recibidos, precisando origen y monto, así como las erogaciones realizadas con motivo de la campaña electoral, con indicación de los ingresos y egresos previstos hasta la finalización de la misma (artículo 54). Es labor del juez federal correspondiente, con competencia electoral, ordenar la publicación en el Boletín Oficial, del sitio web donde pueden consultarse dichos informes, una semana antes al día de las elecciones (artículo 55). Dicha rendición debe ser completada con un informe final, el cual se debe entregar dentro de los 90 días de realizadas las elecciones (artículo 58). En 2009 según el reporte de la Cámara Nacional Electoral, de un total de 656 agrupaciones nacionales y de distrito, sólo el 63 por ciento presentó oportunamente el informe previo.

Los partidos políticos en sus comienzos en el siglo XIX eran mal vistos, sobre todo por la clase gobernante, consideramos que esto era consecuencia de que un partido organizaba a las personas sobre todo de clase baja, para incidir y conquistar el

⁵⁷ Alcántara Sáez, Manuel, Tagina, María Laura, *Elecciones y Política en América Latina*, México, Instituto Federal Electoral, 2013, pp. 572-576.

poder de una manera más fuerte y cohesionada, a nuestro parecer esto representaba una virtud innovadora de las democracias liberales. Además, como se mencionó antes el desarrollo de los partidos es paralelo al desarrollo industrial y también al crecimiento exponencial de la población. Para nosotros un partido en México en la actualidad es similar a una dependencia o incluso más grande e importante, dado que en su interior agrupan a miles o millones de afiliados, tienen una estructura definida, cuentan con organismos o secretarías internas, es decir son partidos de masas, un aspecto muy importante es que al igual que una dependencia pueden incidir o influir directamente en las decisiones de gobierno desde el nivel municipal al nivel federal.

CAPÍTULO CUARTO

“ANÁLISIS DEL FINANCIAMIENTO PRIVADO EN LAS CAMPAÑAS ELECTORALES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO”

4.1. El financiamiento de los partidos políticos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

A continuación, estudiaremos la fracción II del Artículo 41 Constitucional, dispositivo que representa el fundamento jurídico de donde emana el financiamiento de los partidos políticos.

Artículo 41.

...

II. ...

El financiamiento público para los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección, se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y las de carácter específico. Se otorgará conforme a lo siguiente y a lo que disponga la ley:

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

b) El financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante el año en que se elijan Presidente de la República, senadores y diputados federales, equivaldrá al cincuenta por ciento del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese mismo año;

cuando sólo se elijan diputados federales, equivaldrá al treinta por ciento de dicho financiamiento por actividades ordinarias.

c) El financiamiento público por actividades específicas, relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como las tareas editoriales, equivaldrá al tres por ciento del monto total del financiamiento público que corresponda en cada año por actividades ordinarias. El treinta por ciento de la cantidad que resulte de acuerdo a lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.

La ley fijará los límites a las erogaciones en los procesos internos de selección de candidatos y en las campañas electorales. La propia ley establecerá el monto máximo que tendrán las aportaciones de sus militantes y simpatizantes; ordenará los procedimientos para el control, fiscalización oportuna y vigilancia, durante la campaña, del origen y uso de todos los recursos con que cuenten; asimismo, dispondrá las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.

De igual manera, la ley establecerá el procedimiento para la liquidación de las obligaciones de los partidos que pierdan su registro y los supuestos en los que sus bienes y remanentes serán adjudicados a la Federación.

De acuerdo a los artículos 2, Fracción III, 3 y 4 de la Ley para determinar el valor de la Unidad de Medida y actualización, publicada en el Diario Oficial de la Federación en fecha: 30 de diciembre de 2016; la Unidad de Medida y Actualización es la que se utiliza como unidad de cuenta, índice, base, medida o referencia para determinar la cuantía del pago de las obligaciones y supuestos previstos en las leyes federales, de las entidades federativas y de la Ciudad de México, así como en las disposiciones jurídicas que emanen de dichas leyes.

Esta se calculará y determinará anualmente por el INEGI.

Como ya lo apuntamos en el capítulo anterior en un principio los partidos eran mal vistos; asimismo en sus inicios a los partidos se les consideraba como una garantía de asociación, y por lo tanto su actuación se enmarcaba en el ámbito del derecho privado, razón por la cual no se les regulaba rigurosamente en ninguna Constitución, viviendo estas organizaciones políticas felizmente hasta cuando entraron dentro de la legislación constitucional a lo cual algunos se oponían, ya que se pensaba que se reduciría y acotaría su esfera de acción. Actualmente los partidos se encuentran regulados en la mayoría de las Constituciones de los países democráticos, llegando a considerarlos como entes indispensables para el funcionamiento del régimen democrático.

En cuanto a la legislación electoral en materia de financiamiento de los partidos políticos, encontramos sus primeros antecedentes a finales del siglo XIX en Inglaterra, y comienzos del siglo XX en Estados Unidos de América, realizando estos países esfuerzos por evitar la intervención de grandes conglomerados económicos en la política.

En cuanto al financiamiento público el Artículo 41 Constitucional nos señala claramente que para alcanzar esta prerrogativa es necesario que los partidos cumplan con dos requisitos: primero, haber participado en las elecciones anteriores, segundo haber alcanzado el porcentaje mínimo de votos para conservar su registro. Por lo que debemos entender que los partidos de reciente creación no gozarán plenamente de dicho financiamiento.

Las funciones o actividades ordinarias de los partidos pueden ser educar y capacitar cuadros, penetrar en la sociedad divulgar sus documentos básicos, apoyar a sus representantes en el poder legislativo o en el gobierno.

4.2. El financiamiento privado de los partidos políticos en la Ley General de Partidos Políticos

Derivado de la reforma constitucional del año 2014 se promulgó La Ley General de Partidos Políticos, como ley secundaria del Artículo 41 Constitucional para regular

entre otros aspectos el financiamiento privado de los Partidos Políticos, señalando lo siguiente:

TITULO QUINTO

DEL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

CAPÍTULO II

Del financiamiento privado

Artículo 53.

1. Además de lo establecido en el Capítulo que antecede, los partidos políticos podrán recibir financiamiento que no provenga del erario público, con las modalidades siguientes:

- a) Financiamiento por la militancia;
- b) Financiamiento de simpatizantes;
- c) Autofinanciamiento, y
- d) Financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos.

El financiamiento por la militancia se refiere principalmente a las cuotas obligatorias permanentes de sus afiliados, generalmente son aportaciones en dinero.

El financiamiento de simpatizantes lo podemos entender como los recursos que son suministrados especialmente por personas físicas tales como empresarios, pueden ser en dinero o en especie, como cuando proporcionan al partido recursos materiales pudiendo ser locales, vehículos, computadoras, todos los muebles de oficina etcétera.

El autofinanciamiento consiste en los recursos monetarios que se allegan los mismos partidos de sus trabajos, como si fueran comerciantes, por ejemplo, rifas sorteos, ventas de libros y revistas, ventas de objetos.

El financiamiento por rendimientos financieros está estrictamente regulado por la autoridad electoral, constituido por los intereses generados por los instrumentos de inversión de los partidos, no se les permite invertir en la bolsa de valores.

Artículo 54.

1. No podrán realizar aportaciones o donativos a los partidos políticos ni a los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular, en dinero o en especie, por sí o por interpósita persona y bajo ninguna circunstancia:

a) Los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación y de las entidades federativas, y los ayuntamientos, salvo en el caso del financiamiento público establecido en la Constitución y esta Ley;

b) Las dependencias, entidades u organismos de la Administración Pública Federal, estatal o municipal, centralizada o paraestatal, y los órganos de gobierno del Distrito Federal;

c) Los organismos autónomos federales, estatales y del Distrito Federal;

d) Los partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras;

e) Los organismos internacionales de cualquier naturaleza;

f) Las personas morales, y

g) Las personas que vivan o trabajen en el extranjero.

2. Los partidos políticos no podrán solicitar créditos provenientes de la banca de desarrollo para el financiamiento de sus actividades.

Este precepto legal nos establece una lista o catálogo de personas a las cuales la ley les señala la prohibición de realizar aportaciones o donativos a los partidos políticos, aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular, en dinero o en especie, por sí o por interpósita persona y bajo ninguna circunstancia.

La prohibición de realizar aportaciones en favor de partidos políticos provenientes de entes prohibidos, existe con la finalidad de evitar que los partidos políticos como instrumentos de acceso al poder público estén sujetos a intereses privados alejados del bienestar general, como son los intereses particulares de personas morales.

Este artículo responde a uno de los principios inspiradores del sistema de financiamiento partidario en México, consistentes en impedir la injerencia de intereses particulares en las actividades propias de los partidos políticos, pues el resultado sería contraproducente e incompatible con el adecuado desarrollo del Estado Democrático.

Artículo 55.

1. Los partidos políticos no podrán recibir aportaciones de personas no identificadas.
2. Las aportaciones en dinero que los simpatizantes realicen a los partidos políticos, serán deducibles del Impuesto sobre la Renta, hasta en un monto del veinticinco por ciento.

Este artículo establece los elementos mínimos que deben cumplir las aportaciones que pueden recibir los partidos políticos. Uno de los cuales es la correcta identificación de la persona que realiza una aportación al partido político, por lo tanto está prohibida la recepción de una aportación proveniente de una persona no identificada.

Los partidos políticos deben rechazar aportaciones o donativos, en dinero o en especie, préstamos, donaciones, condonaciones de deuda, bonificaciones, descuentos, prestación de servicios o entrega de bienes a título gratuito o en comodato, de parte de personas no identificadas.

Estas prohibiciones responden a dos principios fundamentales en materia electoral, primero la no intervención de intereses particulares y distintos a estas entidades de interés público. Es a través de este precepto normativo que se señala un control que impide que los poderes fácticos o recursos de procedencia ilícita capturen el sistema de financiamiento de los partidos en México, con la finalidad de obtener beneficios.

El segundo principio es el de la equidad en la contienda electoral, al evitar que un partido se coloque de manera ilegal en ventaja frente a otros partidos. Los partidos políticos tienen la obligación de reportar ante el órgano fiscalizador el origen, destino y aplicación de sus recursos, implica registrar detalladamente y entregar toda la documentación soporte para llegar a la conclusión de que sus operaciones se están sufragando con recursos de procedencia legal.

Artículo 56.

El financiamiento que no provenga del erario público tendrá las siguientes modalidades:

- a) Las aportaciones o cuotas individuales y obligatorias, ordinarias y extraordinarias, en dinero o en especie, que realicen los militantes de los partidos políticos;
 - b) Las aportaciones voluntarias y personales, en dinero o en especie, que los precandidatos y candidatos aporten exclusivamente para sus precampañas y campañas, y
 - c) Las aportaciones voluntarias y personales que realicen los simpatizantes durante los procesos electorales federales y locales, y estará conformado por las aportaciones o donativos, en dinero o en especie, hechas a los partidos políticos en forma libre y voluntaria por las personas físicas mexicanas con residencia en el país.
2. El financiamiento privado se ajustará a los siguientes límites anuales:
- a) Para el caso de las aportaciones de militantes, el dos por ciento del financiamiento público otorgado a la totalidad de los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias y precampañas en el año de que se trate;
 - b) Para el caso de las aportaciones de candidatos, así como de simpatizantes durante los procesos electorales, el diez por ciento del tope de gasto para la elección presidencial inmediata anterior, para ser utilizadas en las campañas de sus candidatos;

- c) Cada partido político, a través del órgano previsto en el artículo 43 inciso c) de esta Ley determinará libremente los montos mínimos y máximos y la periodicidad de las cuotas ordinarias y extraordinarias de sus militantes, así como de las aportaciones voluntarias y personales que los precandidatos y candidatos aporten exclusivamente para sus precampañas y campañas, y
 - d) Las aportaciones de simpatizantes tendrán como límite individual anual el 0.5 por ciento del tope de gasto para la elección presidencial inmediata anterior.
3. Los partidos políticos deberán expedir recibos foliados en los que se hagan constar el nombre completo y domicilio, clave de elector y, en su caso, Registro Federal de Contribuyentes del aportante.

Para el caso de que la aportación se realice con cheque o transferencia bancaria, la cuenta de origen deberá estar a nombre del aportante. Invariablemente las aportaciones o cuotas deberán depositarse en cuentas bancarias a nombre del partido político, de conformidad con lo que establezca el Reglamento.

4. Las aportaciones en especie se harán constar en un contrato celebrado entre el partido político y el aportante, en el cual se precise el valor unitario de los bienes o servicios aportados, el monto total de la aportación y, en caso de ser aplicable, el número de unidades aportadas; de igual forma se deberá anexar factura en la que se precise la forma de pago; conforme a lo previsto en el artículo 29 A, fracción VII, inciso c), del Código Fiscal de la Federación.

5. El partido político deberá entregar una relación mensual de los nombres de los aportantes y, en su caso, las cuentas del origen del recurso que necesariamente deberán estar a nombre de quien realice la aportación.

6. Las aportaciones de bienes muebles o inmuebles deberán destinarse únicamente para el cumplimiento del objeto del partido político que haya sido beneficiado con la aportación

Artículo 57.

1. Los partidos políticos podrán establecer en instituciones bancarias domiciliadas en México cuentas, fondos o fideicomisos para la inversión de sus recursos líquidos a fin de obtener rendimientos financieros, sujetos a las reglas siguientes:

a) Deberán informar al Consejo General del Instituto de la apertura de la cuenta, fondo o fideicomiso respectivo, a más tardar dentro de los cinco días siguientes a la firma del contrato de que se trate, acompañando copia fiel del mismo, expedida por la institución de banca privada con la que haya sido establecido;

b) Las cuentas, fondos y fideicomisos que se constituyan serán manejados en instrumentos de deuda emitidos por el gobierno mexicano en moneda nacional y a un plazo no mayor de un año;

c) En todo caso, las cuentas, fondos o fideicomisos no estarán protegidos por los secretos bancario o fiduciario para el Consejo General del Instituto, por lo que éste podrá requerir en todo tiempo información detallada sobre su manejo y operaciones, y

d) Los rendimientos financieros obtenidos a través de esta modalidad deberán destinarse para el cumplimiento de los objetivos del partido político.

4.2.1. JURISPRUDENCIA

El financiamiento de partidos políticos por parte del erario público ha sido un tema controvertido en los últimos años, en especial el dedicado a los gastos de campaña y de actividades ordinarias, incluido el establecimiento de montos máximos de aportaciones por parte de simpatizantes. Al respecto, el TRIFE ha emitido una tesis en la que hace una relatoría general de los principios constitucionales aplicables al financiamiento de los partidos políticos nacionales, que por su importancia y claridad transcribimos:

“FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES APLICABLES. En el artículo 41, párrafo

segundo, fracción II, primer y tercer párrafos, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se reitera el principio constitucional de legalidad electoral que, entre otros aspectos, se traduce en una reserva de ley en tres materias concretas: 1. Fijación de criterios para determinar límites a las erogaciones en campañas electorales; 2. Establecimiento de montos máximos de aportaciones pecuniarias de simpatizantes y procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de los recursos, y 3. Señalamiento de sanciones por el incumplimiento de las disposiciones sobre: a) Límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales; b) Montos máximos de las aportaciones pecuniarias de los simpatizantes de los partidos políticos, y c) Control y vigilancia del origen y uso de los recursos con que cuenten los partidos políticos. Por lo que atañe al punto 1 debe advertirse que esos criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales deben estar prescritos en disposiciones legislativas, en el entendido de que, por definición, el término “criterios” está referido a pautas o principios necesariamente genéricos que, en el presente caso, son aplicables tratándose de la determinación de límites a las erogaciones, sin que revistan un grado de especificidad, o bien, sean conducentes para hacer eficiente y eficaz el contenido de una atribución o el cumplimiento de una obligación, en el caso, partidaria. Este carácter de los criterios naturalmente lleva implícito el hecho de que son meras referencias normativas para el ejercicio de la consecuente facultad reglamentaria que dará eficiencia y eficacia prescriptiva a las correspondientes reglas. En el supuesto de lo destacado en el punto 2, se está en el caso de límites a las aportaciones en numerario de los simpatizantes de los partidos políticos y procedimientos para el control y vigilancia de todos los recursos partidarios. Asimismo, otro aspecto que debe destacarse de las normas constitucionales transcritas, subrayado en el punto 3 anterior, es que las sanciones precitadas son la mera consecuencia jurídica para la hipótesis normativa genérica consistente en el incumplimiento de las obligaciones jurídicas sobre límites a las erogaciones en campañas electorales; montos máximos de las aportaciones pecuniarias de los

simpatizantes, y control y vigilancia del origen y uso de los recursos de los partidos políticos. Empero, algo que resalta, por imperativo constitucional, es que tanto las infracciones como las sanciones respectivas deben estar prescritas en normas jurídicas legislativas, esto es, lógicamente generales, abstractas, impersonales y heterónomas.”⁵⁸

Las aportaciones voluntarias y personales que realicen los simpatizantes durante los procesos electorales federales y locales, estará conformado por las aportaciones o donativos, en dinero o en especie, hechas a los partidos políticos en forma libre y voluntaria por las personas físicas mexicanas con residencia en el país.

Es importante hacer notar que una de las obligaciones principales a cargo de los partidos políticos, está la de permitir la práctica de auditorías y verificaciones por los órganos del Instituto Nacional Electoral facultados para ello; así como entregar la documentación que los citados órganos le requieran respecto de sus ingresos y egresos; y aplicar el financiamiento de que dispongan exclusivamente para los fines que les hayan sido entregados.

4.2.2. Ventajas y desventajas del financiamiento público.

Uno de los modelos de financiamiento a los partidos es el mayoritariamente público, el cual, consiste en los recursos económicos, bienes y servicios que el Estado otorga a los partidos políticos para que éstos lleven a cabo las funciones y cumplan con los fines que la ley señala. Se puede dar de manera directa, es decir, que los partidos reciben dinero en periodos legalmente establecidos (mensual o anual) o indirecta que se refiere a beneficios fiscales, tributarios, acceso gratuito a los medios de comunicación, etcétera.

“Existen una serie de ventajas del financiamiento público:

⁵⁸ Tesis SUPO36.3 EL 1/98. Tercera Época.

Transparencia en el origen de los recursos.

Independencia de los partidos políticos respecto de cualquier interés ajeno a los mismos.

Condiciones adecuadas de equidad en la competencia electoral.

Evitar la tentación de acudir a fuentes ilegítimas de financiamiento.”⁵⁹

Como se puede observar este tipo de financiamiento busca garantizar a los partidos políticos los recursos suficientes para que la competencia electoral sea lo más equitativa posible y, por lo tanto, cuente con posibilidades reales de ganar posiciones dentro del poder público, a través del sufragio popular. A continuación, se señalan las posibles desventajas:

“Desvinculación de los partidos políticos respecto de la sociedad.

Crecimiento desmedido de los trabajadores o empleados de los partidos políticos.

Gasto desmesurado por parte de los partidos políticos respecto de los recursos provenientes del erario público.

Absoluta dependencia por parte de los partidos políticos respecto del Estado.

Descontento popular debido al excesivo monto proveniente de la recaudación fiscal destinado al sostenimiento de partidos políticos.”⁶⁰

El descontento de la población también es fomentado por los ataques lanzados entre partidos y candidatos, y también debido a que cada día hay más información disponible para los ciudadanos, es decir, los medios masivos de comunicación, como son internet, redes sociales, radio, televisión y en cierta medida la prensa escrita, todos los medios desempeñan un papel fundamental.

⁵⁹ Bernal Moreno, Jorge Kristian, *“El financiamiento de los partidos políticos en el derecho comparado. Alternativas para México”*, p.62. Disponible en:

<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1968/6.pdf>

⁶⁰ *Ibidem*, p. 63.

4.2.3. Ventajas y desventajas del financiamiento privado.

El otro modelo es el financiamiento privado, se refiere a la obtención legal y legítima de recursos de fuentes distintas al Estado, por ejemplo, cuotas de militantes, simpatizantes, préstamos o créditos bancarios, donaciones de grupos de interés como empresas, asociaciones y sindicatos, además de las aportaciones de los candidatos en tiempos electorales. Como ventajas y desventajas de este financiamiento privado tenemos las siguientes:

- *“Obliga a los partidos políticos a estrechar sus lazos con la sociedad, ya que, de no hacerlo, podrían perder votos del electorado y el apoyo económico, poniendo en riesgo su propia existencia.*
- *Evita la dependencia de los recursos del Estado.*
- *Evita el crecimiento desmedido de los empleados de los partidos políticos.*
- *Cierra las puertas al multipartidismo exagerado, subsidiado con fondos públicos que podrían destinarse a otras prioridades.*

Sus desventajas son las siguientes:

- *El desequilibrio en la contienda electoral, es decir, la desigualdad de oportunidades de llegar al poder.*
- *La injerencia de intereses de grupos o personas ajenas al partido político.”⁶¹*

Es importante mencionar que, en muchos países, se han establecido progresivamente regulaciones más restrictivas sobre el financiamiento privado,

⁶¹ *Íbidem*, p. 64.

estableciendo límites máximos a los montos que pueden recibir los partidos, además de señalar de manera precisa las fuentes legales, con el objetivo de disminuir los riesgos ya mencionados.

Por último, está el financiamiento mixto que es la combinación de los dos anteriores; su objetivo principal es evitar la dependencia de los partidos políticos respecto del Estado y su alejamiento de la sociedad, desventajas que tiene el financiamiento público; así como impedir la influencia o el condicionamiento de que puedan ser objeto los partidos políticos por parte de grupos de interés ajenos a los mismos, que aporten dinero y pretendan recibir a cambio favores políticos, situación que se presenta en los sistemas de financiamiento privado.

4.3. FUENTES IRREGULARES DEL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS

Es necesario hacer una referencia a las fuentes irregulares, en tanto que dan precisión a la razón de ser y a la motivación de los actuales esquemas legislativos, que en gran medida están diseñados para combatir las citadas fuentes “teñidas de sospecha” que tienen como característica común su elevado grado de corrupción. Dos fuentes –las cuotas obligatorias de servidores públicos, y los sobornos o el cohecho- están íntimamente vinculadas con el concepto de clientelismo político. Una tercera fuente es más reciente, y surge de la introducción e incremento de las dietas de los legisladores. La cuarta fuente –las contribuciones de la delincuencia organizada- constituye el flagelo contemporáneo para los juristas y legisladores que buscan diseñar un régimen jurídico en materia de financiamiento de actividades y partidos políticos, eficaz y anclado en principios éticos, que permitan salvaguardar la soberanía y la democracia.

4.3.1. Las cuotas obligatorias de los trabajadores al servicio del Estado.

El recurrir a los ejércitos de servidores públicos para la obtención de contribuciones o cuotas para financiar partidos y campañas políticas, constituyó un fenómeno común durante el periodo de las designaciones de funcionarios públicos bajo el

sistema del clientelismo político, antes de que se dieran las grandes reformas legislativas que establecieron los cuerpos de servicio civil y la introducción del principio del mérito en Canadá, los Estados Unidos y muchos países europeos.

4.3.2. Las cuotas de legisladores y miembros a su propio partido.

Las cuotas de legisladores y miembros afiliados a un partido difieren del sistema de cuotas forzosas, en cuanto a que quienes son presionados para contribuir con recursos a las arcas partidistas son los legisladores y miembros cuyo puesto o cargo electoral-representativo o partidario-interno depende y está directamente vinculado con el favor de la nomenclatura partidista.

“En este sentido, las dietas parlamentarias colocan a los partidos políticos con más vías de acceso al erario público; los partidos políticos de izquierda, usualmente exigen que sus representantes políticos contribuyan una suma fija de sus dietas al fondo común de su partido político. De esta manera, la citada cuota promueve, de hecho, la ruptura del vínculo entre la voluntad popular de un electorado y el representante político elegido, diluyendo el mandato dirigido del elector al candidato, que posteriormente será un representante.”⁶²

En nuestra opinión el hecho que un representante popular proveniente de un partido político contribuya con parte de su dieta o sueldo al sostenimiento del partido que le dio la candidatura, consideramos no es ilegítimo ni inmoral, por el contrario es una fuente legal de financiamiento.

4.3.3. El soborno o cohecho.

El soborno o cohecho (“mordida” en el léxico popular) en el contexto político-electoral es el sistema mediante el cual los detentadores de permisos, concesiones o contratos gubernamentales son “invitados” para hacer contribuciones regulares a

⁶² De Andrea Sánchez, Francisco José, *Los partidos políticos. Su marco teórico-jurídico y las finanzas de la política*, México, UNAM, 2002, pp.234

las tesorerías de los partidos políticos en el poder. Por otro lado, las “comisiones confidenciales” son montos que se devuelven de una suma recibida como contraprestación por el desarrollo de una obra sujeta a concurso público, y que se fijan con base en un porcentaje del valor de los contratos públicos otorgados al partido en el poder, ya sea nivel local o federal. En la actualidad, desafortunadamente, diversas variaciones del anterior esquema son, quizás, el medio más común, tradicional y extendido usado por los políticos para reforzar sus posiciones financieras, como lo demuestran los más de 100 millones de dólares reunidos en cuentas europeas por Raúl Salinas de Gortari.

4.3.4. Las contribuciones de la delincuencia organizada.

Otra fuente, ciertamente también teñida de sospecha e ilegalidad, para la obtención de recursos por parte de candidatos y/o partidos políticos, ancestralmente usada, han sido las donaciones o contribuciones realizadas por los jefes o capos de la delincuencia organizada. En el siglo XIX y durante gran parte del siglo XX, la delincuencia organizada –tratándose de las bandas o mafias controladoras de las actividades del bajo mundo que abarcaban desde la trata de blancas, la producción y comercialización, en la época de la prohibición en los Estados Unidos, de las bebidas alcohólicas, los recursos obtenidos por el pago de protección a comercios, hasta la administración de la prostitución- constituía una fuente fundamental de financiamiento de actividades políticas que teñía y comprometía a los propios gobiernos.

Las anteriores fuentes irregulares han existido desde que nacieron los partidos, con diferentes matices, sólo que en sus inicios no se les daba la misma publicidad que ahora en los medios de comunicación.

“En la actualidad existe un estudio con el título Dinero Bajo la Mesa, sus autores son los investigadores Ximena Mata Zenteno y Leonardo Núñez González, quienes se basan en textos académicos, fuentes oficiales,

investigaciones periodísticas, múltiples y amplias entrevistas a diversos actores de las campañas electorales tales como operadores políticos, candidatos, gobernadores, estrategias de campaña, asesores, empresarios, funcionarios públicos, directores de medios y periodistas.”⁶³

Detectar el dinero ilegal que ingresa a las campañas es una labor muy compleja en cualquier país del mundo. Dado que en nuestro país existe una corrupción extendida, el problema se vuelve aún más complejo.

4.4. ¿Cómo entra el dinero ilegal a las campañas políticas?

Existen tres mecanismos ilegales de fondeo de campañas: desvío de recursos públicos, contribuciones ilegales de particulares y financiamiento del crimen organizado. Como si fuera una inversión, el que invierte su dinero lo hace con la esperanza de un rendimiento futuro, por ejemplo, el gobernante lo hace para apoyar al candidato de su partido o hasta de otros partidos diferentes al suyo, o para garantizar inmunidad y no haya castigo por ciertas conductas o para tejer redes de apoyo político con el fin de continuar su carrera política. El empresario o contratista lo hace para conseguir contratos del nuevo gobierno, permisos o regulación favorable. Y el crimen organizado para proteger su negocio, sea en la forma de rutas de trasiego de droga, protección policial o para infiltrarse en el gobierno y apoderarse de plazas de venta, así como disponer de los recursos del Estado sobre todo en materia de seguridad pública.

El desvío de recursos públicos para financiar campañas se presenta de varias formas. Entre las más comunes se encuentran la recaudación en efectivo en los tres niveles de gobierno que no se registra a las tesorerías: por ejemplo, el pago de impuestos en efectivo o la venta de boletos para espectáculos públicos realizados

⁶³ Disponible en:
<https://dinerobajolamesa.org>

en inmuebles propiedad del gobierno. Otra forma es el uso de facturas falsas para comprobar gastos en bienes o servicios que nunca recibieron y hacer líquido dinero del presupuesto para transferirlo a campañas. También son frecuentes la adjudicación directa y subcontratación forzosa de obra pública y bienes y servicios, así como los sobrecostos asociados a ellas. Una más son los descuentos de nómina, mediante los cuales se les retiene a los empleados del gobierno parte de su sueldo para ser enviado a un partido político. Finalmente, están la utilización de programas sociales con fines electorales; la recaudación de pagos ilegales por permisos de construcción y ambulante; y los arreglos con medios de comunicación para el uso de publicidad gubernamental en apoyo a campañas electorales.

El desvío de recursos públicos es una práctica habitual y recurrente: la revisión de las Cuentas Públicas de 2012 a 2016 revela que hay 243 mil millones de pesos sin comprobar. El destino final de la totalidad de esos recursos es difícil de precisar, una parte de estos pudieron fluir para el enriquecimiento ilícito y otra para fines políticos.⁶⁴

El financiamiento privado ilegal que entra a las campañas es, probablemente, más difícil de comprobar y fiscalizar. Muy similar al desvío de recursos públicos esta forma de fondeo por lo general conlleva, la utilización de dinero en efectivo imposible de rastrear. El financiamiento privado ilegal implica la comisión de otros delitos, como peculado, lavado de dinero, defraudación y evasión fiscal, simulación de operaciones mediante empresas fantasma o fachada, entre otros. Por ejemplo, un empresario que desea financiar campañas electorales simula la compra de bienes utilizando empresas “fachada”, obtiene un comprobante de gasto legalmente válido –aunque la compra/venta no se hubiera realizado-, deduce impuestos y finalmente destina esos recursos para apoyar a un candidato.

⁶⁴ Casar, María Amparo, Ugalde, Luis Carlos, “Dinero bajo la mesa. Financiamiento y gasto ilegal de las campañas políticas en México”. Integralia Consultores, 2018, p. 10.
Disponible en: <https://dinerobajolamesa.org>

Existen industrias que, por su giro, pueden donar productos a campañas con la expectativa de luego vender sus servicios a futuros gobiernos. Por ejemplo, la industria textil puede financiar campañas en especie dando playeras y gorras a precio descontado o simulando la compra-venta con la expectativa de que el ganador le otorgue en el futuro contratos de uniformes; la industria alimenticia puede proveer despensas esperando la concesión de comedores hospitalarios o desayunos escolares; o la industria de arrendamiento de autos o equipo de cómputo, facilitando sus bienes a las campañas a cambio de la contratación de sus servicios en el siguiente gobierno.

¿De qué tamaño es el problema?

La cuantificación puntual y precisa de cuánto dinero ilegal se mueve por debajo de la mesa es difícil de calcular. En aproximaciones conservadoras, se estima que, en promedio, ¡por cada peso que un candidato a gobernador declara y que la autoridad observa, hay 15 pesos más que se mueven en la oscuridad!

“Otra forma de plantear el problema es calcular el gasto real ejercido relativo al tope legal para campañas de gobernador. Una campaña promedio para gobernador puede costar hasta diez veces más que el tope legal. El tope legal promedio de campañas de gobernador de las últimas elecciones en las 32 entidades del país antes de 2018 fue de 46.8 millones de pesos constantes, con variaciones que van desde 4.8 millones en el caso de Quintana Roo hasta 299 millones en el caso del Estado de México. Lo anterior significaría que el promedio de gasto real ejercido de una campaña exitosa de gobernador puede rondar los 460 millones, con variaciones hacia arriba o hacia abajo dependiendo de la entidad.”⁶⁵

Otra forma indirecta de calcular la dimensión del problema es por medio de las mediciones de la liquidez de la economía mexicana. Aunque podemos encontrar

⁶⁵ Íbidem, p. 11.

múltiples razones que expliquen las variaciones de flujo de efectivo en poder de la población, estudios del Banco de México muestran que en los años con elecciones existe un aumento inexplicable por razones económicas en el uso de efectivo en el país.

4.4.1. ¿En qué se gasta el dinero ilegal de una campaña política?

Hay varios usos del dinero ilegal que fluye a las campañas políticas, entre los cuales el principal es el clientelismo electoral. Entre ellos la promoción y compra del voto durante las campañas y los gastos del llamado Día D (la jornada electoral), cuando se erogan cantidades inmensas de dinero para movilizar votantes, inhibir el voto y hacer la operación en tierra con representantes de casilla.

“Según estimaciones del citado reporte, la operación de clientelismo para una campaña de gobernador en un estado de tamaño mediano cuesta 290 millones de pesos.”⁶⁶

El clientelismo electoral lo podemos entender como la compra del voto, pedir el voto a cambio de favores o a cambio de dinero en efectivo, es aquí donde se hacen gastos de enormes cantidades de dinero, por parte de partidos y candidatos, se realiza generalmente horas antes del día de la elección y hasta el cierre de la misma elección.

Existe también flujo excesivo de dinero destinado de forma ilegal para pagar cobertura informativa, así como gastos en estrategias de campaña, consultores y encuestadores. El pago desde la política a los medios, dada su condición de ilegalidad, también se maneja por debajo de la mesa; puede hacerse de varias maneras: utilizando el rubro de comunicación social de los gobiernos, mediante pagos de empresas privadas a medios para favorecer a un candidato, o mediante el pago directo del partido o candidato al medio en cuestión, ya sea en efectivo o empleando sofisticados esquemas de triangulación. A pesar de los spots gratuitos para todos los partidos, los incentivos para contratar espacios en medios no han disminuido. Además de utilizarse para promover ideas y propuestas, a través de la

⁶⁶ Ídem.

venta de paquetes estos espacios se usan para no dar cobertura negativa, para golpear o para beneficiar a los candidatos.

Por otra parte, los topes de gastos establecidos por la ley son demasiado bajos, contrastados con el gasto real y en el ámbito estatal hay un sinnúmero de fórmulas y criterios que reflejan la falta de un estándar útil para establecer un piso parejo de competencia. En consecuencia, los topes son como una promesa de buen comportamiento que nadie observa.

Asimismo, las normas del financiamiento privado están desconectadas de un sistema que busque transparentar y legalizar el fondeo de particulares. Los límites a las donaciones privadas son bajos, por lo que se generan fuertes incentivos para ocultarlos.

El dinero ilegal en las campañas en México también es resultado de una cultura de ilegalidad que permea a todo el sistema, la casi asegurada impunidad, el que todos tienen cola que les pisen, el clientelismo, el exceso de uso de dinero en efectivo, un sistema de fiscalización deficiente, la disposición de los privados a quebrantar la ley y hasta la pobreza que hace de una buena parte de los votantes presa de los líderes que controlan el acceso a ciertos bienes y servicios.

Por todo lo anterior, el sistema de financiamiento público de partidos, generoso como es, ha fracasado para blindar a los partidos de intereses externos. En las pasadas elecciones de 2018 los partidos y candidatos recibieron 11 mil 844 millones de pesos (6 mil 331 millones del Instituto Nacional Electoral y 5 mil 513 de los organismos locales) pero el costo real de las campañas pudo ser varias veces esa cantidad.

El financiamiento monetario privado o de particulares que se hace al margen de la ley, más cuando se trata de cantidades millonarias, puede utilizar el sistema bancario. Sin embargo, para que éste pueda ocultarse, requiere un esquema de sofisticación que le permita pasar inadvertido o, por lo menos, eliminar las huellas del origen y destinatarios del dinero. Por sus características, los mecanismos de lavado de dinero y defraudación fiscal se han convertido en los medios ideales para

conseguir estos propósitos, ya que permiten que recursos públicos salgan de las arcas, y también el movimiento de capitales privados (legales e ilegales), limitando la posibilidad de rastrear el origen y destino del dinero.

En general, el mecanismo de defraudación fiscal implica la creación de vehículos que fungen como intermediarios para lavar dinero. El lavado de dinero está tipificado en el artículo 400 Bis del Código Penal Federal como “operaciones con recursos de procedencia ilícita”. En este esquema pueden participar sindicatos, cooperativas, fundaciones, universidades, sociedades fachada y triples eses (Sociedades de Solidaridad Social). Estos vehículos aprovechan sus características (como los regímenes especiales de las fundaciones) para simular operaciones y permitir que dinero de procedencia ilícita (cuotas de un sindicato, recursos públicos, dinero del crimen organizado, etcétera.) quede libre de que se rastree su origen.

4.4.2. LAS EMPRESAS FANTASMA.

Los vehículos forman parte de una categoría más amplia de corrupción e impunidad que hacen posible la defraudación fiscal o la fuga de grandes cantidades de dinero a paraísos fiscales y, dependiendo del fin, algunos tipos son más utilizados que otros. De entre ellos, por sus características, uno en particular es idóneo para el financiamiento ilegal de campañas: las denominadas empresas fantasma. Aunque este término se ha popularizado, el concepto es complejo y puede ser confuso, ya que: en la realidad, las empresas fantasma no son empresas y no son fantasma. Se trata de empresas cuya existencia es legal, pues se constituyen ante notario público y están inscritas en el Registro Federal de Contribuyentes. Tienen cuentas de cheques y los pagos los reciben mediante transferencias bancarias. Tampoco sus facturas son falsas, en el sentido formal del término, en tanto que cumplen con los requisitos fiscales y se emiten a través de la plataforma del Servicio de Administración Tributaria. No generan empleos ni riqueza; su objetivo es facilitar la evasión fiscal y la corrupción.

Características principales de una empresa fantasma:

- “1. Su domicilio legal suele ser una casa habitación, un domicilio en una zona conurbada o un lote baldío.*
- 2. Los socios y accionistas de la empresa suelen ser víctimas de robo de identidad, por lo que usualmente no están al tanto de su involucramiento en el esquema de defraudación.*
- 3. Las operaciones que realiza muestran una gran atipicidad, con fuertes incrementos en los montos de dinero que utiliza de un momento a otro y, mayormente, con un uso intensivo de dinero en efectivo.*
- 4. No hay congruencia entre los montos que factura y sus correspondientes ingresos y gastos, ya que opera prácticamente sin costos.*
- 5. Hay falta de materialidad en sus operaciones, es decir, no cuenta ni con la capacidad instalada ni con la logística para ofrecer realmente los bienes o servicios que declara.”⁶⁷*

Las empresas fantasma son un esquema sofisticado de triangulación de recursos para financiar campañas políticas, éste al parecer tiene mucho tiempo de existir sobre todo en Estados Unidos, de donde se copió y se implantó en México, en esta triangulación participan las citadas empresas además de personas físicas como prestanombres, la finalidad es intentar desaparecer o convertir en difícil de rastrear el origen de dinero proveniente de fuentes ilícitas.

4.4.3. PEMEXGATE.

Para ejemplificar los desvíos de dinero vamos a estudiar brevemente los llamados Pemexgate y Amigos de Fox.

De acuerdo con lo que informaban los medios impresos, PEMEX había transferido, por medio de dos convenios suscritos con el sindicato petrolero, grandes sumas de

⁶⁷ Casar, María Amparo, Ugalde, Luis Carlos, *“Dinero bajo la mesa. Financiamiento y gasto ilegal de las campañas políticas en México”*. Integralia Consultores, 2018, p. 124.
Disponible en: <https://dinerobajolamesa.org>

dinero a la organización gremial en varias operaciones bancarias y, a través de triangulaciones en el extranjero, parte de esos recursos se habían transferido a las campañas priistas.

Los adversarios del PRI comprendieron rápidamente la dimensión que podría implicar la demostración de que una empresa pública hubiera desviado recursos, de manera ilegal, a las campañas políticas del partido que gobernaba México en el año 2000. Así, el representante del Partido de la Revolución Democrática ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral, Pablo Gómez Álvarez presentó una queja, en la cual denunciaba lo siguiente:

1. Que derivado de las investigaciones realizadas por la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo de la Federación y la Procuraduría General de la República se ha detectado un desvío y transferencias monetarias realizadas por la empresa paraestatal federal denominada Petróleos Mexicanos, con sus siglas “PEMEX”, por la cantidad de un mil cien millones de pesos en favor del Partido Revolucionario Institucional. Señalan las investigaciones difundidas, que dicho partido político recibió los recursos de la empresa paraestatal por la vía del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana (por sus siglas STPRM), y que los distribuyó en diversos distritos electorales en beneficio de la campaña a la Presidencia de la República de su entonces candidato Francisco Labastida Ochoa.
2. Que para que los recursos provenientes de la paraestatal (por medio de su sindicato), pudieran ingresar al Partido Revolucionario Institucional, fueron simuladas rifas en las que familiares de los responsables del órgano de finanzas del partido resultaban ganadores de altas cantidades de dinero, las cuales reembolsaban al referido partido político.
3. Que de la simple revisión de los informes de gastos ordinarios y de campaña correspondientes al ejercicio del año 2000 presentados por el Partido Revolucionario Institucional a este Instituto [al IFE], puede desprenderse con facilidad que dicho partido omitió informar a la Comisión de Fiscalización de este Instituto al menos los mil cien millones de pesos que fueron presuntamente

aplicados a la campaña electoral de su candidato presidencial en el proceso electoral 1999-2000.

Otro dato interesante aportado por la queja del Partido de la Revolución Democrática es el siguiente:

Que del dictamen consolidado aprobado por el Consejo General del Instituto en sesión ordinaria de fecha seis de abril de 2001, correspondiente al informe de gastos de campaña presentado por el Partido Revolucionario Institucional, se desprende que dicho partido informó al Instituto que había recibido para la campaña presidencial y en el rubro de aportaciones de militantes y simpatizantes, solamente un total de \$3,405,209.21 (tres millones cuatrocientos cinco mil doscientos nueve pesos 21/100 m.n.), cifra en nada comparada con los mil cien millones de pesos que presuntamente recibió de Petróleos Mexicanos [...] Aún más. El partido político denunciado informó al Instituto haber recibido para todas sus campañas de Presidente de la República, Diputados y Senadores (sumando su financiamiento público y privado), un total de \$902,776,336.43 (novecientos dos millones setecientos setenta y seis mil trescientos treinta y seis pesos 43/100 m.n.). Es decir que, de haber recibido el Partido Revolucionario Institucional la cantidad de mil cien millones de pesos (que se denuncia fue aplicado solamente a su campaña de Presidente de la República), dicho monto sería superior a la totalidad del financiamiento que reportó haber recibido para todas sus campañas.

Que por otro lado y en el supuesto de que los mil cien millones de pesos hubieran sido recibidos por el Partido Revolucionario Institucional para el ejercicio de sus gastos ordinarios, estos tampoco se verían reflejados en su informe anual respectivo.⁶⁸

Que además el senador Eduardo Bours [...] el día veintitrés de enero del presente año declaró a los medios de comunicación en una conferencia de prensa que, por

⁶⁸ Córdova, Lorenzo, Murayama, Ciro, "Elecciones, dinero y corrupción. Pemexgate y Amigos de Fox", Ediciones cal y arena, México, 2006, p. 43.

él mismo, consiguió la cantidad de 890 millones de pesos los cuales fueron aplicados a la campaña presidencial de Francisco Labastida Ochoa, candidato del Partido Revolucionario Institucional [...] Dicha cantidad supera por sí misma el total de lo que dicho partido político reportó como sus ingresos totales en su informe de gastos de campaña correspondiente al ejercicio 1999-2000 y sólo por lo que se refiere a la campaña para Presidente de la República.

Como consecuencia de la queja presentada por el Partido de la Revolución Democrática el Consejo General del entonces Instituto Federal Electoral aprobó sin modificaciones el dictamen y el proyecto de resolución que presentó la Comisión de Fiscalización, con ocho votos a favor y una abstención. Ello implicó que se impusiera la sanción más alta en la historia de los partidos políticos en México y en el mundo.

Como se ha señalado, las irregularidades constatadas en la investigación consistieron en la recepción de 500 millones de pesos por parte del PRI, sin haberlos notificado a la autoridad electoral, siendo que todo partido está obligado a informarle de todos y cada uno de los recursos que recibe. Una primera falta, entonces, es haber simulado que no recibió 500 millones de pesos.

Esa conducta ilícita implicaba una segunda falta: haber rebasado el límite de aportaciones que el propio partido había libremente establecido y reportado a la autoridad electoral para sus organizaciones adherentes (50 millones de pesos).

El IFE no encontró en su investigación elementos para probar fehacientemente cómo se habían gastado esos recursos, es decir, qué días y en qué bienes, pero sí llegó a la convicción plena de que ese dinero ingresó de manera anómala, ilegal, simulando que no ocurrió, al partido.

La sanción que se fijó siguió criterios de multa preestablecidos por el IFE y confirmados por el Tribunal Electoral. El no informar del ingreso de recursos, se multó con una pena del doble del monto implicado. En congruencia, en este caso se aplicó una sanción de 1000 millones de pesos al partido que dejó de reportar 500 millones de ingresos.

En la apelación interpuesta por el PRI ante el Tribunal Electoral, argumentó esencialmente los siguientes agravios:

Las conductas individuales de ciertas personas no podían imputársele como propias al partido y generar, en consecuencia, responsabilidad de éste.

El Tribunal desestimó en su sentencia todos los agravios presentados por el PRI, las razones que motivaron su decisión son las siguientes:

Respecto al alegato que sostenía que el partido no podía ser hecho responsable por los actos que cometieran personas físicas, argumento que constituía el núcleo duro de la defensa del PRI, el Tribunal determinó que era impensable sostener que las personas jurídicas podían cometer ilícitos por sí mismas, dado que por su propia naturaleza carecen de un elemento volitivo propio, y que, en consecuencia era natural que actuaran, y eventualmente cometieran ilícitos, a través de personas físicas (tesis conocida como “levantamiento del velo”).

En ese sentido, un partido político podía ser reputado responsable por las conductas contrarias a la ley de las personas físicas que lo integran (dirigentes, candidatos, militantes e incluso simpatizantes), en virtud de que se considera que éste tiene una obligación de vigilar que dichas personas que lo componen actúen lícitamente.

Lo anterior se constataba, a juicio del Tribunal, por el hecho de que el legislador había establecido con claridad en el artículo 38, párrafo 1, inciso a) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente en esa fecha, que los partidos políticos tienen la obligación de conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático, lo cual se traducía claramente en una carga de vigilancia para cada partido. Desatender esa obligación derivaba, por lo tanto, en una culpa en su deber de vigilancia (“culpa in vigilando”) y en una consecuente responsabilidad.

Para el Tribunal, del precepto mencionado se desprendía la posición de garante que juegan los partidos políticos respecto de la conducta de sus militantes, razón por la cual el acreditar una falta cometida por éstos, automáticamente suponía el incumplimiento de la obligación de garantía que tienen los partidos por cualquiera

de las siguientes dos razones: a) o bien porque se aceptan dolosamente las conductas, o b) porque culposamente o por negligencia se toleraban o desatendían esas conductas.

Sin embargo, el status de garante de los partidos políticos no se limitaba, a juicio del Tribunal Electoral, a la conducta de los militantes, sino que también abarcaba a la de sus simpatizantes, trabajadores o cualquier otra persona que llevara a cabo acciones u omisiones que tuvieran consecuencias en el ámbito de acción de los partidos políticos, puesto que su deber de vigilancia se extendía también sobre tales sujetos.

Siguiendo esa lógica, en materia de financiamiento, además, el deber de vigilancia de los partidos políticos se extiende a todas las normas que regulan los tipos de financiamiento permitidos, los topes de gastos de campaña, la prohibición de recibir aportaciones de determinadas personas, los límites de aportaciones de simpatizantes, la obligación de rendir informes, etc., puesto que de ellas depende el principio constitucional de la equidad que debe regir a las contiendas democráticas.

4.4.4. EL CASO AMIGOS DE FOX

Siguiendo con otro ejemplo de desvío de recursos vamos a exponer brevemente el llamado caso amigos de Fox.

El 14 de junio de 2000, Jesús Ortega, representante ante el IFE de la Alianza por México, presentó una queja en contra de la Alianza por el Cambio, en la que se denunciaba la recepción de recursos provenientes del extranjero para financiar la campaña presidencial de Vicente Fox Quesada, a través de una compañía propiedad del hermano del candidato, Juan Pablo Fox Quesada.

En concreto, a partir de notas periodísticas publicadas por los periódicos La Jornada y El Sol de México, el representante de la Alianza por México denunció lo siguiente:

“En los medios masivos de comunicación a nivel nacional y de algunas entidades federativas, se ha informado a la opinión pública de diversos hechos

ocurridos con relación al financiamiento de la campaña del candidato postulado por la Alianza por el Cambio a la Presidencia de la República Vicente Fox Quesada; financiamiento recibido del extranjero y a través de distintas empresas mexicanas de carácter mercantil como por ejemplo, la empresa denominada Vegetales Frescos propiedad de Juan Pablo Fox Quesada, hermano del candidato a la Presidencia de la República, así como por parte de la Asociación Civil Amigos de Fox. Se ha informado también que el hermano del candidato presidencial de la Alianza por el Cambio enfrenta un procedimiento judicial a raíz de la denuncia por parte del First National Bank, ante la Procuraduría General de la República y ante las autoridades en los Estados Unidos Mexicanos.”⁶⁹

Aunado a esto se suman las transferencias detectadas por distintas agencias de los Estados Unidos de Norteamérica en contra de otro de los hermanos del citado candidato, Cristóbal Fox Quesada, el cual ha realizado transferencias por más de treinta millones de dólares que se han utilizado para la campaña de Vicente Fox Quesada.

La denuncia del PRI: El 23 de junio de 2000 el representante del PRI ante el Consejo General del IFE presentó, a su vez, una queja en contra de la Alianza por el Cambio por esas presuntas irregularidades.

Los hechos denunciados en esa queja consistían en lo siguiente:

El 20 de junio de 2000 Enrique Jackson había recibido en su oficina un sobre que contenía copias de cheques de varias transacciones financieras y un diagrama de transferencia de fondos que provenían de cuatro fuentes diversas y que terminaron en la cuenta bancaria de una persona, Carlota Robinson, desde la que se hicieron transferencias a Amigos de Fox A.C., a una empresa televisiva y a una persona de nombre Rito Padilla García.

⁶⁹ *Íbidem*, pp. 113,114.

“En su intervención en la Comisión Permanente, Enrique Jackson había presentado esas pruebas explicando el mecanismo de transferencia de fondos que, supuestamente, operaba de la siguiente manera:

- a) El financiamiento proveniente del extranjero lo recibía el Instituto Internacional de Finanzas (con sede en la ciudad de Puebla), el cual lo transfería a sus filiales en León y en Monterrey.*
- b) De dichas filiales, los recursos eran transferidos a alguna de las tres empresas de Lino Korrodi (quien era el responsable de las finanzas de Vicente Fox): 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.*
- c) De las cuentas de algunas de esas empresas se transfirieron fondos a las cuentas personales de Carlota Robinson.*
- d) Carlota Robinson, a su vez, canalizaba los recursos desde sus cuentas a tres vías distintas: a un fideicomiso administrado por Bancomer a nombre del Sr. Carlos Rojas Mañón, a terceros que cobraban en efectivo los cheques, o a la cuenta bancaria de Amigos de Fox.*

La sentencia del Tribunal Electoral: En la resolución de la Sala Superior del Tribunal Electoral decidió acumular los cinco recursos de apelación presentados por los partidos PAN, PVEM, PRI, PT y PRD y resolverlos dentro del expediente SUP-RAP-098/2003.”⁷⁰

En su recurso, el PAN centró su defensa esencialmente en señalar la falta de un vínculo del partido con las personas involucradas en la red de financiamiento paralelo y en negar todas las imputaciones que el IFE le había hecho en su resolución. Así, Acción Nacional negó su responsabilidad jurídica por el hecho de que personas ajenas a él hubieran realizado gastos a favor de su candidato presidencial, razón por la cual sostuvo que el partido no había omitido informar recurso alguno a la autoridad electoral. También refutó la conclusión del IFE de que

⁷⁰ *Íbidem*, pp. 114, 115, 209.

había recibido financiamiento proveniente de fuentes prohibidas (empresas mercantiles, recursos del extranjero y aportaciones anónimas).

El Tribunal Electoral desestimó todos los argumentos del PAN y validó la responsabilidad directa de ese partido por la red de financiamiento paralelo que no había sido reportada y que la investigación del IFE había puesto al descubierto. De igual manera, el Tribunal hizo suyos los razonamientos que había realizado el Instituto para determinar la ruta que habían seguido las aportaciones ilegales a la campaña presidencial de la coalición y para sustentar la proveniencia de buena parte de esos recursos de fuentes prohibidas.

Por su parte, los recursos presentados por el PRI, el PT y el PRD coincidían, de manera genérica, en señalar la falta de exhaustividad de las investigaciones realizadas por el Instituto Federal Electoral. A su juicio las indagatorias debían profundizarse, tanto en el tiempo como en los actores. Además, todos concordaban en sostener que la sanción que el Instituto había determinado era muy ligera frente a la gravedad de las faltas cometidas, lo que propiciaba un nocivo estímulo para que en el futuro esas conductas se repitieran visto el atractivo costo-beneficio que se desprendía de la resolución aprobada por el Consejo General.

Además, tanto el PRI como el PT (que en realidad no hizo otra cosa sino transcribir el documento que el consejero electoral Jaime Cárdenas había presentado como voto particular en la sesión del Consejo General) argumentaron que el IFE no había considerado la existencia de un financiamiento paralelo como una irregularidad en sí, sino que se había limitado a sancionar el no haber reportado esos recursos oportunamente.

Ambos partidos alegaron también que el grado de responsabilidad que habían tenido el PAN y el PVEM había sido diverso y que no podía dárseles el mismo trato. Incluso en el caso del PRI se llegó a sostener que el partido Verde Ecologista de México (que para entonces ya se había convertido en su aliado electoral constante) no podía imputársele ninguna responsabilidad por los hechos irregulares, pretendiendo con ello que el PAN asumiera toda la culpa y la totalidad de la sanción.

La sentencia del Tribunal desestimó los alegatos relativos a que no se había realizado una investigación exhaustiva, confirmando así la idoneidad de la actuación del IFE en el desahogo de la queja.

En relación con la presunta falta de valoración de la irregularidad consistente en el financiamiento paralelo, el Tribunal atendió, en parte, el sentido de los alegatos de los partidos al formular, como se analizará más adelante, su hipótesis del ilícito complejo.

La sentencia también ponderó de manera diferente a como lo había hecho el IFE el grado de responsabilidad en que incurrieron los partidos que formaron la Alianza por el Cambio por los hechos materia de la queja, aunque no llegó al grado de eximir de responsabilidad al PVEM como pretendió el PRI.

Por su parte el recurso del PVEM centró sus alegatos en demostrar que no había tenido participación directa en el esquema de financiamiento paralelo. Para sostener lo anterior, el partido recurrió, entre otros medios, a una entrevista televisiva de Lino Korrodi en la que éste señalaba que el PVEM nunca había tenido conocimiento de las operaciones financieras de los Amigos de Fox y que consecuentemente no estaba involucrado. Prueba de ello, señaló el partido, era que no había obtenido ningún beneficio de ese financiamiento ilegal.

Además, argumentó que la prueba pericial contable que había presentado y en la que se demostraba que en sus cuentas no habían ingresado fondos de esa red de financiamiento había sido desestimada de manera infundada por el Instituto Federal Electoral.

La sentencia del Tribunal refutó las afirmaciones del PVEM con los mismos argumentos que había utilizado para desestimar al PAN; la conducta atribuible al Verde Ecologista de México, que debía ser sancionada, era el incumplimiento de su deber de vigilancia, que se desprendía de su posición de garante de los actos de su candidato en relación con terceros, que habían construido un sistema paralelo e ilegal para aportar recursos para tratar de obtener el triunfo en la elección de Presidente.

En ese sentido, las declaraciones de Korrodi no eximían al partido de su deber de vigilar.

Contrariamente a lo afirmado por el PVEM, éste había obtenido notorios beneficios derivados de la operación del sistema paralelo señalado, como, por ejemplo, el hecho de haber obtenido un número de diputados considerablemente mayor al de las elecciones previas de 1997, o bien el haber visto incrementado sustancialmente su financiamiento público por los votos que obtuvo la coalición de la que formó parte.

Por lo que hace a la falta de valoración de la pericial contable, el Tribunal confirmó el razonamiento del IFE en el sentido de que era una prueba que no servía para estos casos, pues revelaba únicamente lo que sí había ingresado a las cuentas del partido y, en este caso, el ilícito consistía, precisamente, en que había recursos que no se habían depositado en dichas cuentas. En efecto, sostuvo el Tribunal, una de las finalidades precisas del financiamiento paralelo era que los recursos que habían sido recabados y utilizados a favor del candidato de la coalición no fueran detectados y sujetos de fiscalización.

En otro tema, el Tribunal consideró que la individualización de la sanción a cargo del IFE había sido deficiente, pues las diversas faltas a la ley no habían sido valoradas en su conjunto como parte de un ilícito complejo, sino que habían sido consideradas de manera independiente, lo que no permitía tomar en cuenta la forma de participación específica de cada uno de los partidos en los hechos ilegales cometidos. Para el Tribunal, la sola existencia de un sistema de financiamiento paralelo constituía una conducta grave que se incrementaba en la medida en que en ella convergían hechos ilícitos adicionales, se afectaban otros bienes jurídicos o se incrementaban los montos implicados. Por ello el Tribunal Electoral decidió modificar la sanción impuesta al PAN y al PVEM.

Además, el Tribunal valoró la gravedad de las conductas de los partidos responsables de manera diferente: en el caso del Partido Acción Nacional, la sentencia consideró que no se había conformado con los recursos de los cuales podía disponer para la campaña presidencial del año 2000, sino que utilizó financiamiento paralelo, con lo cual obtuvo ventajas indebidas y transgredió el

principio de equidad. Adicionalmente, la participación de dicho partido en el ilícito había sido directa, pues había tenido conocimiento del sistema de financiamiento, de la manera en que funcionaba y de su finalidad, y había participado activamente en la recaudación y aportación de los recursos, aprovechándose de los beneficios producidos por dicho sistema.

En el caso del Partido Verde Ecologista de México, la sentencia consideró que éste se había beneficiado de manera significativa del resultado, había omitido cumplir con sus deberes consistentes en vigilar la conducta de su candidato y, por esa negligencia, no se había opuesto a la utilización del sistema ilícito.

Lo anterior significaba que la participación de los partidos políticos se había dado en un grado de responsabilidad diversa y, por lo tanto, las sanciones que le correspondían debían ser también diferentes. Por ello, el Tribunal determinó en la sentencia que el PAN debía imponerse una sanción consistente en la supresión de la entrega de las ministraciones de financiamiento público, por actividades ordinarias, que le correspondían por un plazo de doce meses.

En el caso del PVEM, dado que su responsabilidad derivaba de la omisión en su deber de vigilancia, se le aplicó una sanción consistente en la supresión de la entrega de las ministraciones de financiamiento público por actividades ordinarias que correspondan al partido político por un plazo de nueve meses.

4.5. LA FISCALIZACIÓN.

4.5.1. Órgano de control externo.

El proceso de fiscalización de los partidos políticos está a cargo del Instituto Nacional Electoral, el cual también es el competente para llevar a cabo el control de los recursos de los partidos políticos, contando para ello con atribuciones al respecto, así como con la facultad de establecer las sanciones administrativas correspondientes. Su autonomía está basada en la necesidad de garantizar un manejo neutral e imparcial de forma que la estructuración de los procesos mismos

no genere ventajas para partido alguno, particularmente los que tienen acceso al poder.

Este esquema de control de los ingresos y gastos de los partidos políticos probó ser eficaz para cumplir con su propósito de introducir a los partidos políticos, en tanto entidades de interés público, al principio democrático de la rendición de cuentas. Ante el éxito inicial, se llegó a pensar falsamente que con las medidas que se habían establecido en la reforma electoral de 1996, se había logrado ahuyentar todo tipo de influencia o infiltración que pudiera tener el crimen organizado en los procesos electorales. La emisión de estas reglas generó la sensación de que los procesos electorales se encontraban fuera del peligro de la influencia del narcotráfico. Sin embargo, después de las elecciones de 2000 y 2006, este concepto empezó a diluirse. El esquema empezó a mostrar sus debilidades derivado de las investigaciones relacionadas con financiamiento ilícito de las campañas presidenciales de 2000; pero sin lugar a dudas hizo agua ante el enorme costo de las campañas federales de 2006, en donde los partidos despilfarraron el dinero público en las contiendas más caras y polémicas en nuestra incipiente democracia, lo cual generó un cúmulo de cuestionamientos hacia el sistema electoral vigente.

Asimismo, el diseño resultó insuficiente para garantizar la no intervención del narcotráfico en las campañas electorales, presencia que cada día era más constante, principalmente a partir de la alternancia que se dio en el proceso electoral del 2000 en la Presidencia de la República, así como de la alta competitividad que había entre los partidos políticos para la integración del Congreso de la Unión y de los estados, las presidencias municipales y las gubernaturas, lo cual obligó a los políticos a demandar mayores fondos. Al haberse incrementado el incentivo del gasto por los altos costos que implicaba la publicidad en radio y televisión y las estrategias de movilización electoral, muchos candidatos empezaron a recurrir a estos grupos delictivos, con la finalidad de encontrar su apoyo económico.

“Esta situación motivo la reforma constitucional de 2007, que estableció un nuevo diseño de fiscalización de gastos, en la cual se establece la competencia de un órgano técnico del Consejo General del Instituto Federal

Electoral, dotado de autonomía de gestión, cuyo titular será designado por el voto de las dos terceras partes del propio Consejo a propuesta del consejero presidente. En las adecuaciones al Cofipe se determina en el capítulo tercero (artículos 79-86) que la revisión de los informes que los partidos políticos y las agrupaciones políticas presenten sobre el origen y destino de sus recursos ordinarios y de campaña, según corresponda, así como la práctica de auditorías sobre el manejo de sus recursos y su situación contable y financiera estará a cargo de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, sustituyendo así a la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas del Consejo General del entonces Instituto Federal Electoral, la cual se integraba exclusivamente por consejeros electorales (artículo 77.6).”⁷¹

Con esto se buscó especializar la tarea de fiscalización, separándola de las actividades de organización electoral que desarrollan los consejeros del Instituto, y se concentran en un órgano técnico que, si bien es nombrado y dependiente del Consejo General del Instituto, en él ya no participan los consejeros. Lo anterior constituye un acierto de la reforma, pues las tareas de fiscalización presentan ciertas características y cualidades que resultan incompatibles con la función natural y prioritaria del INE. Estas incompatibilidades impiden que, por una parte, los organismos electorales puedan garantizar plenamente la equidad y la transparencia en las campañas y, por otra, puedan generar los acuerdos y consensos que requieren los procesos electorales, así como contribuir al fortalecimiento y buen funcionamiento del sistema de partidos.

La Unidad de Fiscalización tiene como atribución genérica la revisión y vigilancia de las finanzas de los partidos y las agrupaciones políticas nacionales, así como la sustanciación de los procedimientos en materia de quejas sobre el funcionamiento y gasto de los partidos políticos. Con el establecimiento de un órgano técnico dotado de autonomía, y la consecuente desaparición de la Comisión de Fiscalización de los

⁷¹ Chacón Rojas, Oswaldo, *“Dinero del crimen organizado y fiscalización electoral”*, Editorial Fontamara, México, 2011, p. 128.

Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, se pretende lograr una profesionalización e imparcialidad en la función fiscalizadora, pues a juicio de los autores de la iniciativa, la legislación anterior ocasionaba distorsiones innecesarias en el trato de los consejeros integrantes de la Comisión de Fiscalización y los representantes de los partidos políticos en el propio Consejo, además de continuas fallas en el ejercicio de la atribución

4.5.2. Reglas de auditoría o fiscalización ex post.

Los partidos están obligados a contar con un órgano interno de finanzas y a presentar un informe anual a más tardar dentro de los 60 días siguientes al último día de diciembre del año del ejercicio que se reporte, en el que informan de sus ingresos totales y gastos ordinarios realizados durante el ejercicio correspondiente. Los partidos también tienen la obligación de presentar informes trimestrales, aunque de éstos sólo se generan medidas preventivas. Asimismo, se obliga a los partidos políticos a presentar, por cada una de las campañas que hayan realizado con motivo de las elecciones, un informe de campaña que describa detalladamente los gastos que el partido político y el candidato hayan realizado. Estos informes deben ser presentados a más tardar dentro de los 60 días siguientes contados a partir del día en que concluyan las campañas electorales, y en cada uno de ellos debe ser reportado el origen de los recursos que hayan utilizado para financiar los gastos a los que les resulta aplicable el tope acordado por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral para cada elección, así como el monto y destino de dichas erogaciones. Del mismo modo, tienen 30 días para presentar informes de gastos de precampaña.

“Los informes deben ser presentados mediante estados financieros que contemplan el reconocimiento, registro y clasificación de todas las operaciones realizadas por el partido en el periodo que se informa. Junto con sus informes, los partidos presentan otros documentos, como balanza de comprobación,

conciliaciones bancarias, hoja de control de folios de recibos de aportaciones, relaciones analíticas colectivas, inventarios, etc., que constituyen la base de los movimientos de fondos.”⁷²

Para cumplir con este objetivo, los institutos políticos están obligados a adoptar un sistema contable para registros, clasificación y resumen de las operaciones financieras de carácter monetario, que sirve de base para interpretar los resultados de sus operaciones de ingresos y egresos. Ello conlleva la necesidad de establecer un sistema de control interno, la implementación de los manuales de organización y procedimientos necesarios para fijar responsabilidades a los miembros de la organización, y nivel adecuado de comunicación de las decisiones. El control interno generalmente comprende el control de los gastos de publicidad; y entre otros, control de los ingresos de fuentes de financiamiento privadas; administración de cuentas bancarias y el control de erogaciones extraordinarias.

Una vez entregados los informes se lleva a cabo su fiscalización a cargo de la Unidad competente del Instituto Nacional Electoral. La fiscalización consiste en un proceso posterior de examen y evaluación del cumplimiento de las reglas establecidas, aplicando la metodología apropiada, a fin de contribuir con los principios democráticos de la competencia electoral. Es un examen detallado de los procesos de gestión administrativa de una entidad pública con el fin de conocer la calidad de los resultados y cumplimiento de las metas con base en la organización, métodos de trabajo, controles, recursos humanos, materiales y financieros en relación con el avance de los planes estratégicos y formas de operar. Éste es el esquema de fiscalización ex post, que predomina y se aplica en la mayoría de las democracias.

El órgano responsable de la fiscalización suele generar distintos instrumentos para resolver con prontitud y eficiencia la revisión de la contabilidad confrontada con los informes financieros presentados; revisando los informes a base de pruebas

⁷² *Íbidem*, p.131

selectivas de los ingresos, gastos e inventario de bienes muebles que utilizan los candidatos y aquellos bienes y servicios en especie que reciben; realizando monitoreo de gastos y constatando los resultados con lo reportado; obligándolos a reportar las tarifas unitarias de sus proveedores, etcétera. Asimismo, aplica técnicas y procedimientos de investigación ante terceros, como proveedores, prestadores de servicios, beneficiarios de apoyos, aportantes, entre otros. Dentro de éstos destacan los requerimientos de información a terceros, sean estas personas físicas o morales. Si de lo que se trata es que la autoridad cuente con los mayores elementos para hacer efectiva su facultad de ejercer el control sobre los recursos de los partidos, es necesario contrastar las operaciones reportadas por los partidos políticos, solicitando a terceros que ratifiquen o confirmen dichas acciones.

El uso de estas técnicas es una práctica establecida en las normas y procedimientos de auditoría, para llevar a cabo una revisión eficiente. El Instituto Nacional Electoral ha avanzado de manera relevante en su aplicación. Lo que ha resultado novedoso es que a partir de la reforma de 2007 se puede acceder al mismo tiempo a información que se consideraba privilegiada, como el secreto bancario y fiscal. Dada la creciente competencia política y de la aplicación de la norma al trabajo de fiscalización, se hizo notoria la falta de atribuciones del Consejo General del entonces Instituto Federal Electoral para obligar a particulares a informar sobre aportaciones o servicios ofrecidos a los partidos políticos porque no están dentro de su ámbito de competencia y porque están amparados por el secreto bancario, fiscal y fiduciario. Lo anterior, aún y cuando la ley obligaba a las autoridades federales, estatales y municipales a proporcionar los informes y las certificaciones que les requiriera el Instituto.

4.5.3. RÉGIMEN SANCIONATORIO

“Finalmente, el modelo se complementa con el establecimiento de un régimen de sanciones. Si bien por un lado prevé la necesidad de que se instituyan procedimientos para el control y vigilancia del origen y destino de todos los recursos partidistas, por otro, establece la existencia de sanciones para el incumplimiento de reglas en la materia.”⁷³

La autoridad cumple con su responsabilidad de asegurar que los candidatos y partidos políticos respeten las limitaciones, prohibiciones y los requerimientos de información establecidas en la ley, promoviendo primeramente el cumplimiento voluntario, es decir, privilegiando las tareas de prevención. En caso de persistir en la comisión de infracciones a la ley, el Consejo General del INE está facultado para fijar las sanciones conducentes.

El Consejo General, no la Unidad Técnica, está facultado para emitir la sanción correspondiente a partir de las revisiones de sus auditores a los reportes financieros, tomando en cuenta las circunstancias y la gravedad de la falta. La reincidencia en la conducta es motivo para que la autoridad electoral incremente las sanciones. Las sanciones van de amonestaciones, multas, reducción de ministraciones del financiamiento público que les corresponda, la supresión total de la entrega de las ministraciones del financiamiento, la negativa del registro de las candidaturas, hasta la suspensión o cancelación de su registro como partido político.

⁷³ J. de Jesús Orozco E., *“Financiamiento y fiscalización de los partidos en México”*, en Arturo Fontaine, Cristián Larroulet, Jorge Navarrete e Ignacio Walker (eds.), *Reforma de los partidos políticos en Chile*, Santiago de Chile, PNUD/CEP/Libertad y desarrollo/Cieplan, 2008. Citado por Chacón Rojas, Oswaldo, *“Dinero del crimen organizado y fiscalización electoral”*, Editorial Fontamara, México, 2011.

4.6. EL FINANCIAMIENTO DE LAS CANDIDATURAS INDEPENDIENTES.

El régimen de financiamiento de los candidatos independientes tiene las siguientes modalidades:

Financiamiento público.

Financiamiento privado.

El financiamiento privado se constituye por las aportaciones que realicen el candidato independiente y sus simpatizantes, el cual no puede rebasar el 10 % del tope de gasto para la elección de que se trate.

Los candidatos independientes tienen prohibido recibir aportaciones y donaciones en efectivo, así como de metales y piedras preciosas, por cualquier persona física o moral.

“No podrán realizar aportaciones o donativos en efectivo, metales y piedras preciosas o en especie por sí o por interpósita persona, a los aspirantes o candidatos independientes a cargos de elección popular, bajo ninguna circunstancia:

Los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación y de las entidades, así como los ayuntamientos.

Las dependencias, entidades u organismos de la Administración Pública Federal, estatal o municipal, así como los del Distrito Federal.

Los organismos autónomos federales, estatales y del Distrito Federal.

Los partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras.

Las organizaciones gremiales, sindicatos y corporativos.

Los organismos internacionales de cualquier naturaleza.

Los ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión.

Las personas que vivan o trabajen en el extranjero.

*Las empresas mexicanas de carácter mercantil.*⁷⁴

Los candidatos independientes no pueden solicitar créditos de la banca de desarrollo para el financiamiento de sus actividades. Tampoco podrán recibir aportaciones de personas no identificadas.

Para el manejo de los recursos de campaña se debe utilizar la cuenta bancaria aperturada para este fin. Todas las aportaciones deben realizarse exclusivamente en esta cuenta mediante cheque o transferencia bancaria.

Todo egreso deberá hacerse con cheque nominativo o transferencia electrónica. En el caso de los pagos por las prestaciones de bienes o servicios, adicionalmente el cheque deberá tener la leyenda “para abono en cuenta del beneficiario”. Las pólizas de los cheques deberán conservarse anexas a la documentación comprobatoria junto con la copia del cheque.

Los comprobantes que amparen los egresos deberán ser expedidos a su nombre y constar en original como soporte a los informes financieros de las campañas electorales, los cuales estarán a disposición de la unidad de fiscalización del INE para su revisión. Dicha documentación deberá cumplir con los requisitos que exigen las disposiciones fiscales aplicables, así como las establecidas por el Reglamento de Fiscalización del INE.

Las aportaciones de bienes muebles, servicios o de cualquier otra especie, deberán destinarse exclusivamente a las actividades de la candidatura independiente.

En ningún caso, los candidatos independientes pueden recibir en propiedad bienes inmuebles para las actividades de su candidatura, así como adquirir bienes inmuebles con el financiamiento público o privado que reciban.

Los candidatos independientes tienen derecho a recibir financiamiento público para sus gastos de campaña. Para los efectos de la distribución del financiamiento

⁷⁴ Disponible en:

<http://portales.te.gob.mx/candidaturas-independientes/content/financiamiento>

público y prerrogativas a que tienen derecho los candidatos independientes, en su conjunto, serán considerados como un partido político de nuevo registro.

El monto que le correspondería a un partido de nuevo registro, se distribuirá entre todos los candidatos independientes de la siguiente manera:

Un 33.3% que se distribuirá de manera igualitaria entre todos los candidatos independientes al cargo de Presidente.

Un 33.3% que se distribuirá de manera igualitaria entre todas las fórmulas de candidatos independientes al cargo de Senador.

Un 33.3% que se distribuirá de manera igualitaria entre todas las fórmulas de candidatos independientes al cargo de Diputado.⁷⁵

Si un solo candidato obtiene su registro para cualquiera de los cargos, no podrá recibir financiamiento que exceda del 50% de los montos señalados.

Los candidatos deberán nombrar una persona encargada del manejo de los recursos financieros y administración de los recursos generales y de campaña, así como la presentación de los informes de fiscalización.

Los Candidatos Independientes deberán reembolsar al Instituto el monto del financiamiento público no erogado.

Los candidatos independientes también tienen derecho a recibir financiamiento público; para lo cual serán considerados como un partido político, esto para preservar y garantizar la equidad en la contienda.

En relación al financiamiento privado de las candidaturas independientes existe polémica y discusión en cuanto a que no debe tener las mismas regulaciones aplicables a los partidos políticos, mismos que reciben mayor financiamiento público que los candidatos independientes; por lo tanto hoy en día podemos entender que

⁷⁵ Disponible en:

<http://portales.te.gob.mx/candidaturas-independientes/content/financiamiento>

para los candidatos independientes, contrario a los partidos políticos, su financiamiento privado tiene la posibilidad de prevalecer sobre el financiamiento público, atendiendo al principio de equidad y tener posibilidades reales de competir y ganar la elección.

Todo el financiamiento que el Estado otorga a los partidos políticos directo o indirecto, es decir en dinero o en especie, constituye el financiamiento público, el financiamiento que no se contempla dentro de esta categoría se le considera financiamiento privado, por exclusión si no es público es privado. El financiamiento público en sus inicios fue creado para crear condiciones de equidad en las campañas electorales; así como evitar que intereses particulares se apropiaran de las agrupaciones políticas. El financiamiento privado fue implantado sobre todo para que las organizaciones políticas y sus dirigentes no se alejarán de la ciudadanía; asimismo con la finalidad de responder a algunas características especiales de los partidos políticos que tienen relación con la libertad de asociación y con la libertad de expresión, entre otras garantías individuales.

En México encontramos un sistema de financiamiento mixto, es decir, una combinación de financiamiento público con el privado, debiendo siempre prevalecer el financiamiento público sobre el privado, teniendo éste una serie de limitaciones y regulaciones más estrictas.

CONCLUSIONES

Con el crecimiento exponencial de las sociedades hubo la necesidad de adoptar a la democracia representativa. En la época medieval existía el gobierno de un príncipe o monarca, o sea la monarquía o gobierno de un solo individuo; con el aumento de la población, la revolución francesa, el advenimiento de la revolución industrial, entre otras causas, fueron desapareciendo las monarquías y surgió la democracia como forma de gobierno, actualmente aceptada por muchos países, la cual podemos entender como el gobierno del pueblo o gobierno de la mayoría, en la democracia representativa se reconoce la igualdad a los individuos, así como sus derechos políticos, el derecho al sufragio universal, es así como se crearon los sindicatos y luego los partidos políticos; el desarrollo de estos partidos es paralelo al desarrollo de la democracia representativa. En la democracia representativa el pueblo ejerce el poder a través de sus representantes.

Un partido político a nuestro entender se puede concebir de distintas maneras, siendo para nosotros una agrupación de ciudadanos unidos por una ideología o principios comunes, es una organización de ciudadanos muy amplia, con una estructura de organización, de carácter permanente; cuenta con un programa de acción o programa de gobierno, una declaración de principios así como unos estatutos, tiene como fin incidir en el poder así como en la toma de decisiones, por lo tanto su objetivo principal es alcanzar, acceder y conquistar el poder político. Son la base embrionaria que da origen a órganos tales como el Congreso Federal, Congresos Estatales, Cabildos Municipales. También se dice que son intermediarios entre el gobierno y la sociedad, es decir, son como una especie de correas transmisoras. Desde nuestro punto de vista existen partidos de oposición los cuales son un contrapeso al gobierno. A mayor votación obtenida en una elección están en mayores posibilidades de incidir en el gobierno. Un partido político puede ser un órgano indispensable en una democracia representativa, y más aún si consigue darle cabal cumplimiento a sus principios y estatutos.

Una campaña política es el periodo de tiempo durante el cual los partidos políticos y candidatos difunden sus propuestas y ofertas de gobierno para ganar la

preferencia de los electores y obtener la mayor cantidad de votos superando a sus contendientes. En nuestro país la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como el Instituto Nacional Electoral son los encargados de regular los tiempos y las formas de las campañas a nivel federal. Es aquí donde los profesionales en publicidad, estrategias de campaña, marketing político, así como los medios masivos de comunicación incluyendo medios impresos y electrónicos, redes sociales, en la actualidad desempeñan un rol muy importante y fundamental.

Las candidaturas independientes son una figura relativamente reciente y novedosa en nuestro derecho electoral, responde a los derechos políticos individuales y al derecho humano de las personas de ser votado y elegido para un cargo público. Los candidatos independientes para participar en las elecciones deben cumplir determinados requisitos, entre los cuales se encuentra contar con determinado número de firmas. La legislación los equipara a los partidos políticos toda vez que cuentan con las mismas prerrogativas como son gozar del financiamiento público, acceso a los medios de comunicación, entre otras; su principal característica es su desvinculación de los partidos políticos.

Para Maurice Duverger los partidos políticos nacieron a mediados del siglo XIX, cuando en los parlamentos se reunían diputados con las mismas ideologías luego formaron comités electorales y de ahí surgieron los partidos políticos. Existe otra teoría llamada del origen exterior de los partidos la cual nos dice que los partidos surgieron fuera de los parlamentos, a partir de otras entidades como son los sindicatos, asociaciones religiosas, de profesionistas. Existen otras teorías llamadas de crisis de legitimidad y crisis de participación política, la primera se refiere a la fragilidad que existía en instituciones como el parlamento, que condujo a la revolución francesa y de ésta surgieron los partidos políticos, la crisis de participación es cuando aparecen los grandes sindicatos de donde nacen los partidos de masas. La teoría desarrollista es presentada por el autor La Palombara y nos dice que los partidos surgen por el desarrollo industrial, por el desarrollo de los transportes, las comunicaciones y la educación.

Es en Francia a partir de la III República, en el año 1878, cuando se da el surgimiento y la multiplicación de partidos, existe un abanico de corrientes de ideas: religiosos, comunistas, anarquistas, militares y fascistas. Actualmente existe un bipartidismo los socialistas y los gaullistas, este partido fundado por el general Charles de Gaulle, había quienes pensaban que a la muerte del general de Gaulle también se extinguiría su partido, pero al contrario se reorganizó y fortaleció.

Los antecedentes de los partidos políticos en Inglaterra los encontramos a finales del siglo XIX en dos grupos dentro del parlamento los tories y los whigs, los primeros representaban a la aristocracia, a la élite en el poder, eran más conservadores. Los whigs representaban la oposición, con mayor tendencia al liberalismo. Posteriormente ya a principios del siglo XX, estos se transforman en el actual partido conservador y partido liberal. Terminada la primera guerra mundial surge el partido laborista, llamado Labour Party, este partido terminaría adquiriendo igual o mayor fuerza que el partido liberal, adhiriendo en su interior a grandes grupos de trabajadores: sindicatos, asociaciones de trabajadores, comerciantes, simpatizantes del socialismo, incluyendo grandes grupos religiosos. Estos son los tres partidos que existen actualmente en Inglaterra: Partido Laboral, Partido Liberal y Partido Conservador. En el sistema anglosajón, Inglaterra y Estados Unidos, existe sobre todo un sistema bipartidista, muy diferente al sistema francés y al mexicano donde tenemos un multipartidismo, dos costumbres y mentalidades con marcadas diferencias, cada sistema anglosajón y el mexicano con ideas que van de un extremo a otro por no decir opuestas; México e Inglaterra son países con condiciones sociales totalmente distintas.

En México en sus inicios de vida independiente no había partidos políticos, es hasta mediados del siglo XIX cuando nacen el partido conservador y el partido liberal; ya con la dictadura de Porfirio Díaz y sobre todo a principios del siglo XX, es decir poco antes del inicio de la Revolución, cuando empieza un sistema multipartidista, y de ahí hasta nuestros días. En México a partir de la independencia de 1810 se inicia una lucha encarnizada por el poder, la cual continua actualmente; prácticamente

desde iniciado el siglo XX se crean y desintegran partidos políticos al por mayor, tanto a nivel federal como igualmente a nivel estatal.

Es importante mencionar que la reforma del artículo 41 constitucional del año 2014 trajo principalmente los siguientes cambios:

Cambio de denominación del IFE por el INE.

Posibilidad de realizar los procesos internos de los partidos a petición de éstos.

Vigilar que a los candidatos independientes les sean respetados sus derechos y prerrogativas.

Colaborar en la realización de las elecciones locales de las entidades federativas.

Se le agrega un principio rector, siendo el de máxima publicidad.

En relación al derecho comparado propiamente del financiamiento de los partidos en las legislaciones de España y Argentina se encontraron ciertas coincidencias, por ejemplo: en ambas como en México existe un financiamiento tanto público como privado de los partidos. El financiamiento público se distribuye en razón de los votos o escaños obtenidos. Asimismo, por cuanto hace al financiamiento privado, observamos rasgos distintivos de cada país; así en España pueden suministrar recursos a los partidos tanto personas físicas como jurídicas o morales, contrario en Argentina y actualmente igual en México están prohibidas las aportaciones de personas jurídicas o morales. Característica peculiar de la legislación argentina es que prohíbe las candidaturas independientes, es decir, sólo los partidos pueden postular candidatos a cargos de elección popular.

Es en el procedimiento de fiscalización donde encontramos varias deficiencias, las cuales aprovechan los partidos políticos para infringir la ley. Si bien es cierto, además tiene algunas virtudes, que gracias a diversas reformas ha evolucionado la autoridad electoral, principalmente en el sentido de dotarla de mayor autonomía, aun así, existen resquicios que han aprovechado los partidos políticos. De acuerdo a nuestro criterio las principales fallas están en la fiscalización y en el régimen de sanciones por las siguientes causas: El INE es el encargado de la fiscalización a

través de la unidad de fiscalización, asimismo es el encargado de imponer y aplicar sanciones, en la integración del INE intervienen directamente los partidos políticos, podemos decir que los mismos partidos sancionan sus mismas conductas, por lo mismo no existen sanciones ejemplares, lo anterior conlleva a que los partidos gasten grandes cantidades de dinero, aprovechando el costo beneficio, gastando recursos muy por encima de los límites establecidos en la ley, es importante mencionar que es la misma ley la que los faculta a los propios partidos a establecerse ellos mismos sus topes de gastos.

En relación a la fiscalización, podemos ver otras fallas, si bien es cierto que la unidad de fiscalización se encuentra facultada para realizar auditorías en cualquier momento, en la realidad pasa que son los partidos los que acuden, por su propia voluntad, al órgano correspondiente a entregar sus reportes de gastos e ingresos, como si se tratara de un derecho facultativo y no de una obligación.

PROPUESTA

Nuestra propuesta se ubica principalmente en tiempo durante el lapso de las campañas, ya que como antes expusimos, es cuando existe el mayor derroche de dinero por parte de los partidos políticos, por lo tanto, proponemos lo siguiente:

- En cuanto al uso de los medios de comunicación realizar por parte del INE un monitoreo más riguroso con la finalidad de evitar que un partido o candidato haga uso desmedido y excesivo sobre todo de los medios electrónicos como televisión e internet, y obtener mayor equidad en las campañas.
- En el tema de publicidad, propaganda, discursos de candidatos, sancionar cuando éstos lancen calumnias, difamaciones, denuestos contra sus adversarios, es decir, buscar campañas de verdaderas propuestas y no de guerra sucia, sobre todo denuestos difundidos en medios electrónicos como la televisión.

- Aspecto importante es el financiamiento de los partidos y candidatos durante sus campañas políticas, y motivo de mayor controversia es el financiamiento privado, en consecuencia proponemos que para incentivarlo se concedan estímulos y exenciones fiscales a las personas físicas que realicen aportaciones legales a los partidos, igualmente apoyar al partido que reciba mayor financiamiento privado siempre que sea legal, como por ejemplo facilitándole determinados espacios públicos o determinados medios de comunicación para sus campañas.
- Realizar auditorías a los partidos y candidatos en cualquier momento de la campaña, sin necesidad de esperar a que concluyan, ni tampoco esperar a que voluntariamente los partidos presenten sus informes.
- En relación al régimen de sanciones, actualmente el Instituto Nacional Electoral es el encargado de aplicar sanciones, así como de la fiscalización de los partidos a través de la Unidad de Fiscalización, encontramos que el mismo Instituto concentra demasiadas atribuciones, por lo tanto proponemos la creación de una Comisión de Vigilancia integrada principalmente por directores de escuelas públicas, directores de hospitales, así como de destacados ciudadanos, la cual sería totalmente autónoma, independiente a los poderes de la Unión, sobre todo independiente al Instituto Nacional Electoral, con facultades de fiscalización a los partidos en sus campañas electorales, y principalmente con capacidad de sancionar a los partidos que rebasen los topes de gastos de campaña. Lo anterior debido a que en la actualidad a pesar de que el Instituto aplica multas a los partidos, no estamos seguros en donde termina este dinero.
- Actualmente cuando un partido rebasa el tope de gastos, supuestamente se sanciona únicamente a éste, entonces proponemos se investigue y en su caso se castigue también a la persona que realizó la aportación de manera ilegal.

BIBLIOGRAFÍA

Aguirre, Pedro, *Elecciones y política en Francia: De Charles de Gaulle a Jacques Chirac*, Editorial Nuevo Horizonte, México, 1996.

Alcántara Sáez, Manuel, García Díez, Fátima, *Elecciones y política en América Latina*, 1ª. Edición, IEEM, Sociedad Mexicana de Estudios Electorales, Miguel Ángel Porrúa, México, 2008.

Alcocer V., Jorge, compilador, *Dinero y partidos: propuesta para regular los ingresos y gastos de los partidos políticos*, Editorial Nuevo Horizonte, México 1993.

Alcocer V., Jorge, Morales M., Rodrigo, coordinadores, *La organización de las elecciones: problemas y proyectos de solución*, UNAM, México, 1994.

Alemán Velasco, Miguel, *Las finanzas de la política*, Editorial Diana, México, 1995.

Andrade Sánchez, J. Eduardo, *Introducción a la ciencia política*, Oxford University Press, México, 2005.

Anlén López, Jesús, *Origen y evolución de los partidos políticos en México*, Librería de Manuel Porrúa, México, 1975.

Baca Olamendi, Laura, et. al., *Léxico de la política*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México, 2000.

Barragán Cisneros, Velia Patricia, et. al., *De la democracia y los partidos políticos (ensayos jurídicos)*, 1ª. Edición, Universidad Juárez del Estado de Durango, México, 2009.

Biebrich Torres, Carlos Armando, Spíndola Yáñez, Alejandro, *Diccionario de la constitución mexicana: jerarquía y vinculación de sus conceptos*, 1ª. Edición, Instituto Mexicano de Estrategias, H. Cámara de Diputados, LX Legislatura, Miguel Ángel Porrúa, México, 2009.

Bluche, Frederic, *El bonapartismo*, Fondo de Cultura Económica, México, 1984.

Bobbio, Norberto, *Diccionario de política*, Editorial Siglo XXI Editores, México, 2007.

Bobbio, Norberto, *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*, Fondo de Cultura Económica, México, 2001.

Bobbio, Norberto, *Teoría general de la política*, Editorial Trotta, 2009.

Borja, Rodrigo, *Enciclopedia de la política*, vol. 2, Fondo de Cultura Económica, México, 2002

Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, 19ª. Edición, Editorial Porrúa, México, 2007.

Burgoa Orihuela, Ignacio, *Diccionario de derecho constitucional, garantías y amparo*, 3ª. Edición, Editorial Porrúa, México, 1992.

Burgoa, Ignacio, *El régimen constitucional de los partidos políticos*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1975.

Burke, Edmundo, *Textos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1942.

Carbonell, Miguel, Coordinador, *Diccionario de derecho constitucional*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Porrúa, México, 2009.

Carpizo, Jorge, Carbonell, Miguel, *Derecho constitucional*, 4ª. Edición, UNAM, Porrúa, México, 2007.

Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, Editorial Siglo XXI, México, 2006.

Carpizo, Jorge, *Nuevos Estudios Constitucionales*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Porrúa, México, 2000.

Chacón Rojas, Oswaldo, *Dinero del crimen organizado y fiscalización electoral*, Editorial Fontamara, México, 2011.

Córdova, Lorenzo, Murayama, Ciro, *Elecciones, dinero y corrupción: Pemexgate y amigos de Fox*, 1ª. Edición, Editorial Cal y Arena, México, 2006.

Covarrubias Dueñas, José de Jesús, *Enciclopedia política de México*, Tomo II, Volumen 3, Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, México.

Dahl, Robert, *La democracia y sus críticos*, Editorial Paidós, Barcelona, 1993.

De Andrea Sánchez, Francisco José, *Los partidos políticos: su marco teórico-jurídico y las finanzas de la política*, 1ª. Edición, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2002.

Del Águila, Rafael, Editor, *Manual de ciencia política*, 2ª. Edición, Editorial Trotta, Madrid, 2000.

Derechos del pueblo mexicano: México a través de sus constituciones. Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Editorial Porrúa, México, 2006.

Deutsh, Karl W., *Política y gobierno*, Fondo de Cultura Económica, México, 1998.

Duverger, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Ariel, Barcelona, 1980.

Duverger, Maurice, *Los partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1979.

Duverger, Maurice, *Sociología política*, Editorial Ariel, 1987.

Figuroa Alfonso, Enrique, *Derecho electoral*, 2ª. Edición, Editorial IURE, México, 2008.

Fix-Zamudio, Héctor, Valencia Carmona, Salvador, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, 7ª. Edición, UNAM, Porrúa, México, 2010.

González Oropeza, Manuel, Coordinador, *Obra jurídica enciclopédica. Derecho electoral*, Editorial Porrúa, México, 2012.

Hauriou, André, *Derecho constitucional e instituciones políticas*, Editorial Ariel, Barcelona, 1971.

Hobbes, Thomas, *Leviatán*, 2ª. Edición, Fondo de Cultura Económica, México, 1980.

Jiménez Ruíz, Francisco Javier, *Financiamiento a partidos políticos y teoría de juegos*, 1ª. Edición, H. Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, Miguel Ángel Porrúa. México, 2005.

Moreno, Daniel, *Diccionario de política*, Editorial Porrúa, México, 1980.

Neira García, José, *Derecho electoral*, Publicaciones Administrativas Contables jurídicas, Editorial PAC, México, 2005.

Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales y partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México, 2004.

Nohlen, Dieter, *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Fondo de Cultura Económica, México, 2007.

Nudelman, Ricardo, *Diccionario de política latinoamericana contemporánea*, Editorial Océano, México, 2007.

Patiño Camarena, Javier, *Nuevo derecho electoral mexicano*, 8ª. Edición, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2006.

Reyes Salas, Gonzalo Francisco, *Sistemas políticos contemporáneos*, Oxford University Press, 1999.

Sánchez Gómez, Narciso, *El financiamiento de los partidos políticos*, 1ª. Edición, Editorial Porrúa, México, 2007.

Sartori, Giovanni, *¿Qué es la democracia?*, 1ª. Ed., Taurus Santillana, México, 2007.

Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada: una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, 2ª. Edición, Fondo de Cultura Económica, México, 2001.

Sartori, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos*, Editorial Alianza, Madrid, 1999.

Sartori, Giovanni, *Teoría de la democracia*, Editorial Alianza, Madrid, 1998.

Serra Rojas, Andrés, *Ciencia política: La proyección actual de la teoría general del Estado*, 22ª. Edición, Editorial Porrúa, México, 2009.

Serra Rojas, Andrés, *Diccionario de Ciencia Política*, Fondo de Cultura Económica, México, 1998.

Tocqueville, Alexis de, *La democracia en América*, Editorial Alianza, Madrid 1980.

Tocqueville, Alexis de, *La democracia en América*, Editorial Gernika, 2008.

Valadés, Diego, *Constitución y democracia*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2000.

Weber, Max, *El político y el científico*, Editorial Colofón, 2004.

Weber, Max, *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*, Editorial Terramar, 2006.

Zebadúa, Emilio, *Apuntes jurídicos para la reforma electoral*, Editorial Porrúa, México, 2006.

FUENTES LEGISLATIVAS:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Ley General de Partidos Políticos.

Reglamento de Fiscalización.

Compendio de Legislación Nacional Electoral, IEEM, 2014.

FUENTES ELECTRÓNICAS:

Gasto y fiscalización electoral en México 1997-2017. IBD. Disponible en:

http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/3690/reporte_48_2709.pdf?sequence=5&isAllowed=y

Dinero bajo la mesa. Disponible en:

<https://dinerobajolamesa.org/wp-content/uploads/2018/05/Dinero-Bajo-la-Mesa.-Financiamiento-y-Gasto-Ilegal-de-las-Campa%C3%B1as-en-M%C3%A9xico.pdf>

Reglamento de Fiscalización 2014. Disponible en:

https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-acuerdos/2014/Noviembre/CGex201411-19_1/CGex201411-19_ap_11.pdf

La estafa maestra. Graduados en desaparecer dinero público. Disponible en:

<https://www.animalpolitico.com/estafa-maestra/>

