CUADERNO DE INVESTIGACIÓN

NÚMERO 5

El financiamiento público de los partidos políticos desde una perspectiva de derechos humanos

Martha Patricia Patiño Fierro

César Alejandro Giles Navarro

Edgar Moisés Rivero Cob

DIRECCIÓN GENERAL DE DIFUSIÓN Y PUBLICACIONES

El financiamiento público de los partidos políticos desde una perspectiva de derechos humanos

CUADERNO DE INVESTIGACIÓN

NÚMERO 5

El contenido del presente cuaderno de investigación es responsabilidad exclusiva de su autora y autores y no representa la postura del Instituto Belisario Domínguez ni de sus autoridades

El financiamiento público de los partidos políticos desde una perspectiva de derechos humanos

Martha Patricia Patiño Fierro, César Alejandro Giles Navarro y Edgar Rivero Cob.

Cómo citar este documento: Patiño Fierro, Martha Patricia, Giles Navarro, César Alejandro y Rivero Cob, Edgar Moisés, (2020), “El financiamiento público de los partidos políticos desde una perspectiva de derechos humanos”, *Cuaderno de Investigación No. 5,* DGDyP/IBD, CDMX, 67 pp.

Los Cuadernos de Investigación son estudios que buscan contribuir a la toma de decisiones legislativas y enriquecer el debate sobre temas de interés público.

Los números de la serie se pueden consultar en la siguiente dirección electrónica: http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/1859

Diseño: Miguel Ángel Méndez Mandujano.

Índice

Presentación…….. *1*

I. Los partidos políticos como garantes de derechos humanos..... *4*

II. Financiamiento público de los partidos en México y su evolución……...…… *14*

III. Financiamiento público de partidos y participación democrática……. *30*

IV. Iniciativas presentadas en lo que va de la LXIV Legislatura ……..…… *36*

V. Efectos de la disminución: el caso de los recursos para la capacitación política de las mujeres *45*

VI. La experiencia internacional: el caso chileno…….. *55*

VII. Conclusiones……. *61*

Presentación

En lo que va de la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión, se han presentado diversas iniciativas para reducir, e incluso eliminar, los recursos públicos que se les asignan a los partidos. El 12 de diciembre del año pasado, el Pleno de la Cámara de Diputados votó el dictamen de la reforma constitucional en materia de reducción de financiamiento público a los partidos políticos, el cual fue rechazado al no lograr la mayoría calificada.

El asunto seguirá dando de qué hablar pues a principios de este año, el presidente López Obrador anunció que enviará al Congreso de la Unión una iniciativa para recortar el financiamiento de los partidos. Ante la inminente discusión que se dará nuevamente en el Poder Legislativo, surge la necesidad de poner sobre la mesa elementos objetivos para la toma de decisiones.

El estudio de los partidos políticos ha sido, por antonomasia, una de las líneas más trabajadas por la ciencia política contemporánea. Desde finales del siglo XIX hasta la fecha, la relación entre democracia y partidos ha tenido un carácter prácticamente indisociable. En una de sus obras más conocidas, cuya publicación en este 2020 cumple ya los cien años, el filósofo y jurista alemán, Hans Kelsen, sentenciaba que la democracia moderna “necesaria e inevitablemente requiere de un Estado de partidos” (Kelsen, 2005: pp. 35-37).

Desde su origen, los partidos han sido cuestionados y la discusión teórica sobre la llamada “crisis de los partidos” aún sigue abierta. Lo cierto es que, hasta ahora, no se ha inventado otra forma de organización política más compatible con la democracia. No hay democracia, pues, sin partidos políticos.

Precisamente por ello, el reconocimiento, formación y desarrollo de los partidos políticos fue uno de los ejes fundamentales de la democratización de nuestro país, un proceso que, de acuerdo con los principales teóricos de la transición mexicana, inició con la reforma de 1977, mediante la cual se constitucionalizó a los partidos políticos como entidades de interés público. Esta reforma sería desencadenante de

cambios profundos del sistema electoral que, gradualmente y con el paso de los años, lograron desmontar el sistema de partido hegemónico e instaurar un auténtico Estado de partidos en nuestro país. Durante este proceso, el financiamiento público de los partidos políticos fue adoptado como una de las condiciones instrumentales para asegurar su constitución y permanencia.

Ya en las postrimerías del siglo XX, en el contexto de fenómenos como el desencanto democrático y el desprestigio de la política en general, el financiamiento público de los partidos políticos comenzó a ser objeto de cuestionamiento, especialmente a partir del desprestigio que proliferó sobre dichas instituciones, ganado a pulso por prácticas indebidas, entre otras distorsiones en su funcionamiento que desde la academia fueron conceptualizadas como la "partidocracia", esto es, el gobierno de los partidos por y para los propios partidos.

A la par que se exacerbaba la percepción negativa de los partidos, el presupuesto que se les otorgaba fue aumentando de forma considerable. De acuerdo con la última edición de Latinobarómetro, 9 de cada diez personas en México desconfían de los partidos políticos y, tan solo en este 2020, estas entidades recibirán casi 5 mil millones de pesos del presupuesto federal, sin contar las prerrogativas en especie (como los tiempos en radio y televisión) y los recursos que se les asignan a nivel local.

El cuestionamiento que ha emergido con fuerza ante estas contradicciones y, sobre todo, a la luz de la persistencia de los grandes problemas nacionales, es ¿cómo esas entidades tan rechazadas por la sociedad reciben miles de millones de pesos al año, cuando esos mismos recursos se podrían destinar a hospitales, escuelas, obras de infraestructura u otros rubros que beneficien más al país?

Hay que resaltar que el menosprecio a los partidos no ha sido gratuito. Los excesos y los escándalos de corrupción han hecho de la idea de quitarle el dinero a los partidos una propuesta sumamente popular, sin advertir la importancia que tienen estas organizaciones para la democracia o los efectos que conllevaría el debilitamiento o modificar la fuente de sus finanzas.

El presente cuaderno de investigación busca contribuir al debate en torno al financiamiento de los partidos políticos desde un enfoque de derechos humanos, es decir, concibiéndolos como instituciones garantes de los derechos políticos de las personas, del mismo modo en que un hospital es indispensable para garantizar el derecho a la salud, o lo mismo una escuela para asegurar el derecho a la educación.

Para lo anterior, este trabajo aborda los derechos políticos como derechos humanos que el Estado está obligado a garantizar, destacando el papel que los partidos políticos deben desempeñar en el cumplimiento de esta función. De igual manera, se ofrece un breve repaso sobre la evolución del financiamiento de los partidos, con el fin de dimensionar los recursos que se les han asignado en los últimos años. También explica las iniciativas que se han presentado en la materia, destacando sus coincidencias y divergencias. Asimismo, contiene un análisis sobre el impacto que tendría la reducción del financiamiento, tomando como ejemplo los recursos que los partidos están obligados a destinar para la capacitación y el desarrollo político de las mujeres. Además, incluye una revisión al esquema de financiamiento en Chile, comparándolo en algunos aspectos con el caso mexicano.

De esta manera, se pretende abonar a un mejor entendimiento del financiamiento de los partidos políticos, en su relación con el ejercicio de los derechos humanos en nuestro país, de cara al debate legislativo que estamos por presenciar.

I. Los partidos políticos como garantes de derechos humanos.

El análisis de los partidos políticos se ha hecho desde múltiples perspectivas a lo largo del tiempo. Una que ha sido poco explorada es la de los derechos humanos, es decir, concibiéndolos como parte de los elementos a los que una persona debe tener acceso para desarrollarse plenamente, de acuerdo con los principios de universalidad, indivisibilidad e interdependencia consagrados en nuestra Constitución y en el derecho internacional.

En este apartado, defenderemos la tesis de que los partidos políticos son un medio instrumental para garantizar los derechos políticos de las personas en el marco de la democracia constitucional. Para tal efecto, en primer lugar, explicaremos por qué los derechos políticos deben ser considerados, en esencia, derechos humanos. En segundo lugar, abordaremos cómo es que los partidos constituyen por excelencia, los medios para garantizar los derechos ciudadanos y libertades en las democracias constitucionales.

1. Los derechos políticos como derechos humanos.

Los derechos políticos son aquellos derechos fundamentales que reconocen y garantizan la participación social en los procesos de toma de decisiones, y que generalmente se clasifican en tres formas básicas: el derecho a votar, el derecho a ser votado y el derecho de asociación política (Raphael, 2012: p. 15). Hay que decir que los orígenes de estos derechos se encuentran incluso antes de la propia noción de derechos humanos.

El concepto de derechos humanos que hoy conocemos comenzó a concebirse hasta la época moderna, en el contexto de procesos históricos como la configuración del Estado liberal y la irrupción del pensamiento humanista. De

acuerdo con Francisco J. Ansuátegui, la evolución histórica de los derechos humanos se puede dividir en cuatro fases (Ansuátegui, 2000: 72):

1) Positivación de los derechos. Esta fase, ubicada en el siglo XVIII, consistió en la incorporación de los pensamientos y valores filosóficos y éticos en los ordenamientos jurídicos que surgieron básicamente como resultado de la Revolución Francesa y la Independencia de los Estados Unidos de América, influenciados a su vez por el Liberalismo y la Ilustración.
2) Generalización de los derechos. Consistió en la ampliación de los derechos y de sus titulares en respuesta a luchas por la reivindicación y la inclusión de grupos sociales oprimidos que se dieron en el siglo XIX.
3) Internacionalización de los derechos. Esta fase comprendió la juridificación de los derechos en el ámbito internacional, en el seno de organismos internacionales y supranacionales, como la Organización de las Naciones Unidas. La internacionalización de los derechos se da como respuesta a dos fenómenos: la vulneración de derechos que trasciende a las fronteras nacionales y la violación de los derechos por parte de los Estados, así como en el marco de la conformación del nuevo orden global luego de la segunda guerra mundial.
4) Especificación de los derechos. Parte de la necesidad de reivindicar a grupos sociales que están en desventaja por condiciones de desigualdad social y discriminación. En ese sentido, la especificación supone también una diferenciación en el trato hacia estos grupos, considerados vulnerables, razón por la cual son beneficiados por acciones afirmativas tendientes a eliminar las brechas que los separan del resto de la sociedad. En este tenor, se comienza a hablar de los derechos de las mujeres, de los derechos de las personas con discapacidad, de las personas indígenas, entre otros.

Otra categorización de los derechos que sitúa a los derechos políticos como antecedente de los derechos humanos es la elaborada por Karel Vasak, quien

postulaba la existencia de tres generaciones de derechos. De acuerdo con este autor, en la primera generación propagada durante los siglos XVIII y XIX, se encontrarían los derechos civiles y políticos, los cuales tenían como función básica limitar al poder. En la segunda generación de derechos de los siglos XIX y XX se hallarían los derechos económicos, sociales y culturales, los cuales tendrían el propósito de proteger a las personas a través de la acción del Estado de bienestar. En la tercera generación, estarían aquellos derechos que ameritan el esfuerzo y la cooperación internacional, como la paz y la solidaridad. Ya en el siglo XXI, con la intensificación en el uso de las nuevas tecnologías, otros autores postularían una cuarta generación de derechos digitales (Rodríguez Gaona, 2011).

Así, la evolución de los derechos en el devenir de la humanidad ha implicado su codificación en el derecho, tanto en el plano nacional como en la arena internacional, así como su generalización y especificación, en función de la titularidad a quienes se les reconocen y la propia evolución de las necesidades de las sociedades. Lo que para los fines de la presente investigación nos interesa destacar es que los derechos políticos han formado parte de los derechos humanos desde sus orígenes, aunque han adquirido una significación y nombres distintos en cada momento histórico.

Según Carbonell, es a partir de mediados del siglo XIX cuando se comienzan a extender los derechos de participación política, como sucedió con el sufragio universal, que hasta entonces estaba restringido para los hombres blancos, propietarios de tierras que supieran leer y escribir, entre otras características elitistas (Carbonell, 2016).

Para Kelsen, el contenido de los derechos políticos es la participación del pueblo en la formación de la voluntad colectiva. (Kelsen: p. 33). Algunas décadas más tarde, Norberto Bobbio, se preocupó por definir las características que deben estar presentes en el ejercicio de los derechos políticos: los denominados “universales procedimentales”, los cuales el autor estructura en seis puntos (Bobbio, 1984: p. 381):

1) Todos los ciudadanos que hayan alcanzado la mayoría de edad sin distinciones de raza, de religión, de condición económica o de sexo, deben gozar de derechos políticos…;2) el voto de todos los ciudadanos debe tener el mismo peso; 3) todos los titulares de derechos políticos deben ser libres para votar según su propia opinión formada lo más libremente posible, es decir, en una competencia libre de grupos organizados; 4) deben también ser libres en el sentido de que deben estar en condiciones de elegir entre opciones diferentes, es decir, entre partidos que tengan programas diversos y alternativos; 5) tanto para las elecciones, como para las decisiones colectivas debe valer la regla de la mayoría numérica; 6) ninguna decisión adoptada por mayoría debe limitar los derechos de la minoría, particularmente el derecho a convertirse en su momento también en una mayoría en igualdad de condiciones.

Actualmente, los derechos políticos se consideran como derechos fundamentales en un sentido doble: 1) como derechos subjetivos de carácter básico que constituyen el fundamento de otros derechos e instituciones; y 2) como derechos subjetivos consagrados en las normas fundamentales (Fix-Fierro, 2005: p. 35)

La incorporación de los derechos políticos en las normas fundamentales, es decir, en la Constitución, impone una nueva dimensión de orden sustancial en los regímenes democráticos, que entre otras cuestiones ordenan a las autoridades a la realización de diversas atribuciones, así como a la abstención de ciertas acciones. Por ejemplo, al reconocer el derecho a la educación, significa que el Estado debe construir escuelas, dotar a estas de infraestructura y formular programas y planes de estudio, entre otras actividades.

Para Miguel Carbonell, los conceptos de democracia y de constitucionalismo se nutren recíprocamente y dependen uno de otro, pues mientras el primero juridifica la democracia, la segunda consiste ni más ni menos el único régimen que hace posible la materialización de los que conforman la columna vertebral del

constitucionalismo (valores de libertad, igualdad y seguridad jurídica) (Carbonell, 2016).

De acuerdo con Daniel Zovatto, desde un punto de vista constitucional, los derechos políticos son derechos fundamentales porque constituyen “el conjunto de condiciones que posibilitan al ciudadano participar en la vida política”. Para este autor, estos derechos construyen “una relación entre el ciudadano y el Estado, un diálogo entre gobernantes y gobernados” y representan, en suma, “los instrumentos que posee el ciudadano para participar en la vida pública, o, si se quiere, el poder político con el que cuenta este para participar, configurar y decidir en la vida política del Estado” (Zovatto, 1998: 22).

En el derecho internacional, los derechos políticos han sido reconocidos por diversos tratados. En la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, se reconocieron los derechos ciudadanos, en tanto derechos naturales, inalienables y sagrados, frente a los cuales el poder debía acotarse. En la Declaración Universal de los Derechos Humanos, proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948, reconocía en su artículo 21 que:

1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.
2. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.
3. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.

A nivel regional, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), aprobada por la Organización de los Estados Americanos en 1969, incorporó un capítulo titulado “Derechos Civiles y Políticos”, en el que se reconoció que todos

los ciudadanos tienen el derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos, el derecho a votar y ser elegidos mediante elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal, igual y secreto, así como el derecho de acceso en condiciones de igualdad a las funciones públicas.

Posteriormente, el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, aprobado por la ONU en diciembre de 1980, estableció que los Estados Partes se comprometen a garantizar a hombres y mujeres la igualdad en el goce de todos los derechos civiles y políticos estipulados en este instrumento y recuperó los derechos políticos consagrados en el Pacto de San José.

El artículo 20 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, aprobada por la ONU en 1981 instituyó que “toda persona, legalmente capacitada, tiene el derecho de tomar parte en el gobierno de su país, directamente o por medio de sus representantes, y de participar en las elecciones populares, que serán de voto secreto, genuinas, periódicas y libres”. Asimismo, reconoció el derecho de asociarse con otras personas para promover, ejercer y proteger sus intereses legítimos de orden político, económico, religioso, social, cultural, profesional, sindical o de cualquier otro orden.

La Carta Democrática Interamericana, por su parte, señala que los derechos políticos son elementos esenciales de la democracia representativa, entre otros, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al Estado de derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; el régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y la separación e independencia de los poderes públicos.

El fundamento constitucional de los derechos políticos en México se encuentra en el artículo 35, el cual ha sido modificado en seis ocasiones desde 1917 hasta junio de 2019. Durante los últimos años, se ha dado lugar a un proceso de ampliación de los derechos políticos a partir de la adopción de diversos mecanismos de democracia directa, así como de la incorporación de la paridad de género como principio de observación de la integración de los órganos del Estado. De esta

manera, el artículo 35 constitucional reconoce el derecho de la ciudadanía a votar en las elecciones populares; a ser votada en condiciones de paridad para todos los cargos de elección popular, las candidaturas independientes, el derecho de asociación individual y libre para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país, la iniciativa ciudadana, el voto en consultas populares y, más recientemente, la revocación del mandato del Presidente de la República y de los gobernadores en las entidades federativas.

El derecho de asociación política se instituye con más detalle en el artículo 9 constitucional, el cual precisa que no se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito, al tiempo que delimita este derecho para las personas que ostentan la ciudadanía mexicana según las características señaladas en el artículo 34.

El artículo 1 de la Constitución, por su parte, estipula los principios de observación de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, a partir de los cuales las autoridades están obligadas a promover y garantizar los derechos humanos en nuestro país.

La universalidad de los derechos se refiere a que los derechos deben ser reconocidos a todas las personas. La interdependencia y la indivisibilidad significa que deben garantizarse de forma conjunta y que con frecuencia la violación de un derecho supone la violación o el condicionamiento de otros. Por ejemplo, si a una persona no se le garantiza el derecho a la educación, difícilmente podrá ejercer su derecho a la cultura o, en el futuro, su derecho a un trabajo digno.

Además, la indivisibilidad de los derechos busca subrayar que no hay “derechos de primera” y “derechos de segunda”, sino que la categoría de los derechos es única, con independencia de la forma en que deban ser cumplidos o realizados, o del tipo de obligaciones que desplieguen frente a las autoridades o frente a los particulares.

La progresividad de los derechos significa que los esfuerzos del Estado en la materia deben darse de forma continuada, con la mayor rapidez y eficacia que sea

posible alcanzar, de manera que se logre una mejora constante de las condiciones de existencia.

En resumen, los derechos políticos forman parte del catálogo de derechos fundamentales que el Estado tiene la obligación de promover, respetar y garantizar, en aras de asegurar a las personas una vida plena.

Como el cumplimiento de cualquier otro deber, el derecho al voto activo y pasivo requiere de instituciones y recursos económicos no solo para costear las elecciones, sino para brindar soporte a la arquitectura institucional que sirve como base y marco de actuación de la pluralidad política. En otras palabras, se requiere de partidos políticos.

2. El papel de los partidos como garantes de los derechos políticos.

Los partidos políticos han sido figuras muy cuestionadas desde sus orígenes hasta nuestros días. En un inicio, los partidos eran denostados al ser identificados como “facciones”, es decir, grupos que únicamente buscan hacer valer sus intereses particulares, en detrimento del interés público.

La distinción entre partido y facción se comienza a configurar en el siglo XVI, de manera particular, con Edmund Burke, quien definió a los partidos como “un grupo de hombres unidos para fomentar, mediante acciones conjuntas, el interés nacional, sobre la base de algún principio determinado en el que todos están de acuerdo” (Burke, 1942, p. 289).

Sin embargo, no es sino hasta el siglo XIX cuando los partidos fueron vistos de manera positiva. De acuerdo con Jaime Cárdenas, “una de las opiniones con mayor aceptación en la teoría afirma que los partidos modernos tuvieron su origen remoto en el siglo XVII, evolucionaron durante el XVIII y se organizan, en el pleno sentido del término, a partir del XIX y, concretamente, después de las sucesivas reformas electorales y parlamentarias iniciadas en Gran Bretaña en 1832” (Cárdenas, 2016).

Hoy en día, existe un consenso de que los partidos políticos desempeñan funciones trascendentales e insustituibles para la sociedad y el Estado en el contexto de las democracias constitucionales. Estas entidades compiten en los procesos electorales para la integración de las instituciones de representación y de gobierno. Además, contribuyen a la socialización política, a la formación de la opinión pública y cumplen un papel importante en el sistema de pesos y contrapesos y en los procesos de transición democrática (Cárdenas, 2016).

En palabras de Jaime Cárdenas los partidos políticos desempeñan esencialmente dos tipos de funciones: 1) sociales y 2) institucionales. Las funciones sociales serían aquellas que los partidos tienen en tanto organizaciones que nacen del cuerpo social, ante el cual tienen ciertas responsabilidades, entre las que destacan la socialización política, la movilización de la opinión pública, la representación de intereses y la legitimación del sistema político. Dentro de las funciones institucionales se encontrarían el reclutamiento y selección de élites, la organización de las elecciones y la formación y composición de los principales órganos del Estado.

Por lo anterior, autores como Paoli Bolio, sostengan que los partidos deben ser considerados como órganos auxiliares del Estado para promover la participación ciudadana en la vida democrática, en las decisiones públicas, en la integración de la representación nacional y en la formación del poder público (Paoli Bolio, 2011, pp. 300)

En México, el artículo 41 constitucional establece que los partidos políticos son entidades de interés público. Esto quiere decir que no son estrictamente entidades públicas, ya que no forman parte de la estructura formal del Estado, pero participan en la integración de la representación nacional, mediante su intervención en las elecciones libres, auténticas y periódicas, a través de las cuales se renuevan los poderes Legislativo y Ejecutivo.

Pero además, este artículo define los fines de los partidos, entre los que se encuentran: promover la participación del pueblo en la vida democrática, fomentar el principio de paridad de género, contribuir a la integración de los órganos de

representación política, y como organizaciones ciudadanas, hacer posible su acceso 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 garantizar la paridad de género, en las candidaturas a los distintos cargos de elección popular.

Es verdad que una persona puede hacer política sin la necesidad de recurrir a los partidos, pero la democracia, en tanto forma de organización política de masas, se sustenta sobre los partidos, en la medida en que facilitan que las personas se asocien y participen masivamente en la conformación de los órganos de representación y en los procesos de toma de decisiones de la democracia representativa.

Hasta aquí, hemos escrito por qué los partidos políticos son, en esencia, derechos fundamentales y el papel de los partidos políticos en la garantía de estos derechos, lo que sería suficiente para justificar el financiamiento de los partidos.

En las siguientes páginas analizaremos la evolución del financiamiento público de los partidos durante los últimos años, en la cual se observa un aumento considerable de los recursos que se destinan a los partidos políticos, debido principalmente a que la fórmula que se utiliza para el cálculo de esta asignación toma como base el número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral y un porcentaje del valor de la Unidad de Medida y Actualización (antes, el salario mínimo), ambos con una tendencia inercial a aumentar.

II. Financiamiento público de los partidos y su evolución en México.

Hay diversas razones por las que el financiamiento de los partidos políticos se ha convertido en una problemática. En primer lugar, se trata de la necesidad de otorgar condiciones de equidad entre los participantes de una contienda electoral, haciendo plausible la posibilidad de que haya cambios de partido en el gobierno. En segundo lugar, se ha enfatizado el problema de conflictos de interés debido a la relación entre donadores privados de recursos y los partidos que los reciben. En tercer lugar, hay un progresivo encarecimiento de las campañas electorales, cada vez más apoyadas en la mercadotecnia, asesores extranjeros, encuestas y "*focus groups*". De esta manera, los gastos político-electorales han experimentado un crecimiento exponencial. A esto se le puede agregar, que no se ha evitado del todo el uso de recursos extralegales, irregulares o de dudoso origen, lo que podría crear conflictos de interés frente a quienes se los otorgaron, pues buscan influir en las decisiones públicas una vez que se haya llegado al poder (Ramírez Lemus, 2017).

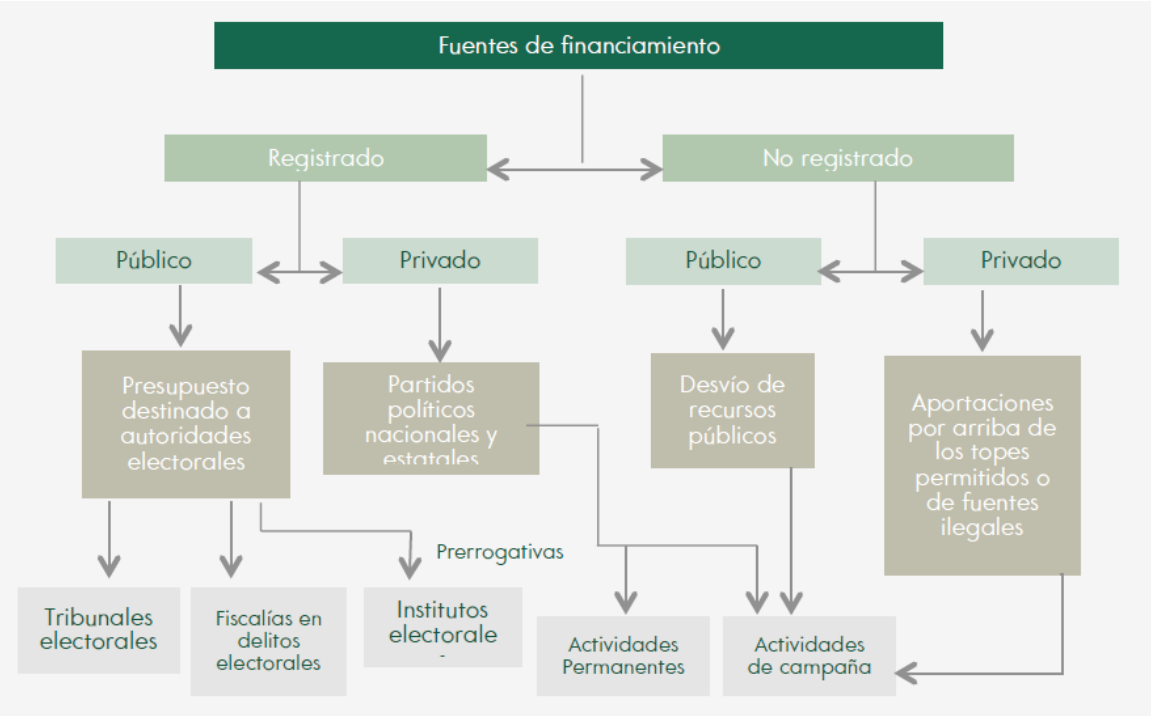
Luego entonces, surge un problema de políticas públicas: ¿Cuál es la fórmula normativa, política y presupuestal de financiamiento que permite mantener de manera austera, efectiva, transparente y equitativa la preponderancia de los recursos públicos sobre los privados antes, durante y después de la competencia electoral tal que las y los ciudadanos puedan ejercer el poder a través de los partidos políticos?

La evidencia de la revisión de la literatura y el análisis estadístico nos permiten visualizar que no hay una sola fórmula mágica. La preponderancia del financiamiento público suele alejar al partido de sus bases, burocratizar su organización y generar desconfianza acerca de sus objetivos y metas. Si se opta por el financiamiento privado, se corre el riesgo de que los representantes queden cooptados por grupos de interés e incluso por organizaciones criminales (Fierro, 2016).

En ambos casos, el ciudadano exige saber el origen de su financiamiento para conocer a qué intereses responde, utilizar esa información y definir su voto (Sartori, 2001). La transparencia es esencial para la legitimidad del partido y obtenga la confianza y el apoyo de la ciudadanía (Fierro, Op. Cit.).

El financiamiento público no es la única fuente de ingresos de los partidos políticos, ya que estos también pueden obtener financiamiento privado. A su vez, el financiamiento público puede dividirse en dos tipos: líquidos (prerrogativas a los partidos políticos) y en especie (acceso a spots en radio y televisión), el cual es erogado por las autoridades electorales de acuerdo con las reglas presupuestales, así como a las fórmulas establecidas en la Constitución y la normatividad electoral. Por su parte, el financiamiento privado consiste en aportaciones realizadas por simpatizantes o militantes de los partidos políticos. Los partidos políticos, las campañas y los candidatos también reciben financiamiento de fuentes no reportadas, cuyo monto ha aumentado significativamente en años recientes (Guzmán y Montelongo, 2016).

Diagrama 1. Orígenes de los recursos de los partidos políticos y destinos del gasto



Fuente: Elaboración propia con información del TEPJF, 2014.

El financiamiento mixto es la combinación de las dos anteriores, su objetivo principal es evitar “la dependencia de los partidos políticos respecto del Estado y su correlativo alejamiento de la sociedad, desventajas presentes en 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” (Bernal, 2006).

El artículo 41 constitucional, en su párrafo segundo, Base I, estipula que los partidos políticos son entidades de interés público y que la Ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral, así como sus derechos, obligaciones y prerrogativas. Aunado a lo anterior, también se señala que “*La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para poder llevar a cabo sus actividades y señalará las reglas a las 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*”.

Más aún, se especifica que 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, conforme a lo siguiente:

1) El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por el sesenta y cinco por ciento del salario mínimo vigente para el Distrito Federal. El treinta por ciento de la cantidad que resulte de acuerdo a lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos de 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.

2) 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.
3) El financiamiento público por actividades específicas, relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales, equivaldrá al tres por ciento del monto total del financiamiento público que corresponda en cada año por actividades ordinarias. El treinta por ciento de la cantidad que resulte de acuerdo a lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.

De acuerdo con lo establecido en el texto constitucional, así como en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) y en la Ley General de Partidos Políticos (LGPP), el procedimiento para el cálculo del financiamiento público federal a los partidos políticos sería el siguiente:

Tabla 1

Partido político nacional	Votación nacional emitida[1]	Porcentaje
Partido Acción Nacional	10,033,157	19.90
Partido Revolucionario Institucional	9,271,950	18.39
Partido de la Revolución Democrática	2,959,800	5.87

[1] De acuerdo con el artículo 15 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la votación nacional emitida es aquella que resulta de deducir a la votación total emitida (Suma de todos los votos depositados en las urnas menos los votos nulos y los correspondientes a los candidatos no registrados), los votos a favor de los partidos políticos que no hayan obtenido el tres por ciento de dicha votación, los votos emitidos para los candidatos independientes y los votos nulos.

Partido Verde Ecologista de México	2,685,677	5.33
Partido del Trabajo	2,201,192	4.37
Movimiento Ciudadano	2,473,056	4.91
Morena	20,790,623	41.24
Total	50,415,455	100.00%

Fuente: Elaboración propia, con información del INE, Ver https://militantes-pp.ine.mx/sifp/app/reportesPublicos/financiamiento/reporteFinanciamientoOrdinario?execution=e1s1

Para el sostenimiento de las Actividades Ordinarias Permanentes se realizó el siguiente cálculo:

Ciudadanía inscrita en el Padrón Electoral	Unidad de Medida y Actualización (UMA)	65% de la UMA	Financiamiento para Actividades Ordinarias
A	B	C	A*C
90,259,589	$ 80.60	$ 52.39	$ 4,728,699,868

Fuente: Elaboración propia, con información del INE, Ver https://militantes-pp.ine.mx/sifp/app/reportesPublicos/financiamiento/reporteFinanciamientoOrdinario?execution=e1s1

El financiamiento a los partidos políticos nacionales para el ejercicio 2019 sería menor al ejercicio 2018, por ser año no electoral a nivel federal, ya que quedaría como sigue:

Tabla 2

Rubro de financiamiento público	Monto de financiamiento público
Sostenimiento de actividades ordinarias permanentes	4,728,699,868.00
Actividades específicas	141,860,996.00
Franquicia postal	94,573,997.00
Franquicia telegráfica	693,490.00

Fuente: Elaboración propia, con información del Diario Oficial de la Federación, 17 de enero de 2019.

El financiamiento público que correspondería a cada partido político nacional para el ejercicio 2019 es:

Tabla 3

Partido Político	Rubro de financiamiento público				Monto destinado para el liderazgo político de las mujeres
	Actividades ordinarias	Actividades específicas	Franquicia postal	Franquicia telegráfica	
Partido Acción Nacional	$861,398,068	$25,841,942	$13,510,571	$99,070	$25,841,942
Partido Revolucionario Institucional	$811,420,068	$24,342,602	$13,510,571	$99,070	$24,342,602
Partido de la Revolución Democrática	$396,987,946	$11,909,638	$13,510,571	$99,070	$11,909,638
Partido del Trabajo	$347,180,586	$10,415,418	$13,510,571	$99,070	$10,415,418
Partido Verde Ecologista de México	$378,990,057	$11,369,702	$13,510,571	$99,070	$11,369,702
Movimiento Ciudadano	$365,030,158	$10,950,905	$13,510,571	$99,070	$10,950,905
Morena	$1,567,692,985	$47,030,789	$13,510,571	$99,070	$47,030,789

Fuente: Elaboración propia, con información del Diario Oficial de la Federación, 17 de enero de 2019.

Lo anterior, dada la declaratoria de pérdida de registro a nivel nacional del otrora partido político Encuentro Social (PES)[2], por parte de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) el día 20 de marzo de 2019.

El Instituto Nacional Electoral (INE) calcula anualmente el financiamiento público federal de los partidos políticos nacionales conforme a la normatividad antes referida. Las cantidades que se determinan para cada partido son entregadas en ministraciones mensuales.

Durante las últimas tres décadas el financiamiento público federal a los partidos políticos pasó de 2,100 millones de pesos en 1997, a más de 4,900 millones de pesos en 2019. Lo anterior, sin considerar el financiamiento que obtienen a nivel local. Tan solo en 2018, año de elecciones generales (presidenciales, diputados federales y senadores), los contribuyentes destinaron más de 13 mil millones de

[2] Hay que recordar que el artículo 41 de la CPEUM establece que "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. En seguimiento al Asunto SUP-RAP-383/2018, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), determinó por unanimidad, el día 20 de marzo de 2019, confirmar el retiro del registro al Partido Encuentro Social (PES), al no haber tenido al menos el 3% de votos en la última elección federal (Ver https://www.te.gob.mx/front/bulletins/detail/3591/0)

pesos para la organización de los procesos electorales a nivel nacional, considerando el financiamiento público federal y local.

De acuerdo con Díaz y Sánchez (2018), gracias a la Reforma Política-electoral de 2014, en 2017 y 2018, el financiamiento local de los partidos políticos superó los recursos distribuidos a nivel federal. Más aún, de 2012 a 2018, el gasto estatal para los partidos políticos se incrementó un 41% en términos reales.

A consideración de Mexicanos Unidos contra la Corrupción y la Impunidad y la Consultora Integralia, “paralelamente al proceso de apertura democrática se construyó un sistema de financiamiento público que pasó del otorgamiento simbólico de recursos a la dadivosidad. De manera paradójica, una reforma que buscó abaratar las campañas, al otorgar de manera “gratuita” el uso de los medios de comunicación a los partidos, terminó dándoles más recursos, al incrementar la cantidad total de dinero”.

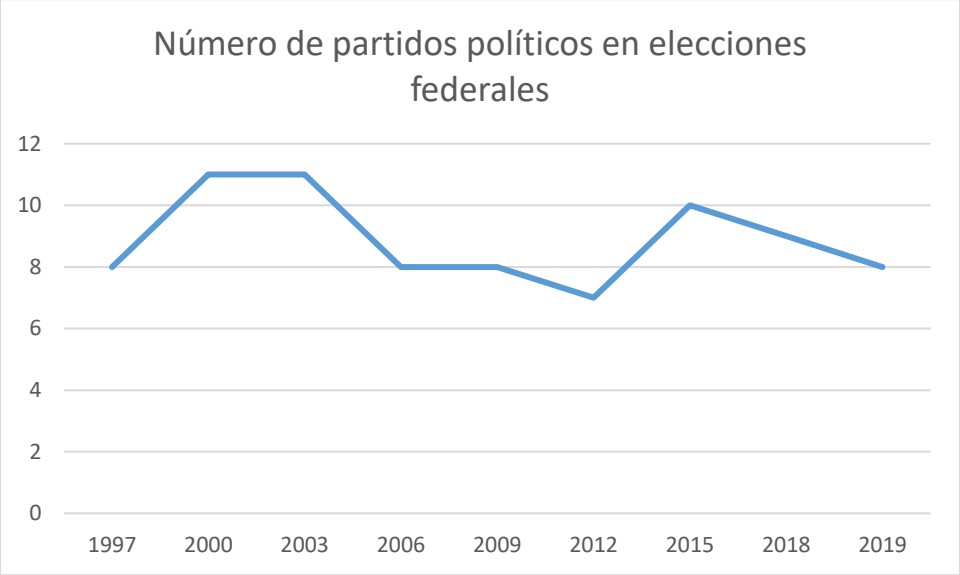
Gráfica 1.

Fuente: Elaboración propia con información del INE, varios años. Ver https://www.ine.mx/actores-politicos/partidos-politicos-nacionales/financiamiento-publico/

Tal y como se puede observar en la Gráfica 1, el financiamiento público a los partidos políticos se ha incrementado, en términos nominales, de 2.1 mil millones de pesos en 1997 a 4.9 mil millones de pesos en 2019.

Desde 1997 ha habido una amplia oferta de opciones para que el ciudadano pueda elegir alguna plataforma, ya que el número de partidos políticos compitiendo en elecciones federales ha oscilado entre 7 y 11 organizaciones políticas (Ver Gráfica 2).

Gráfica 2



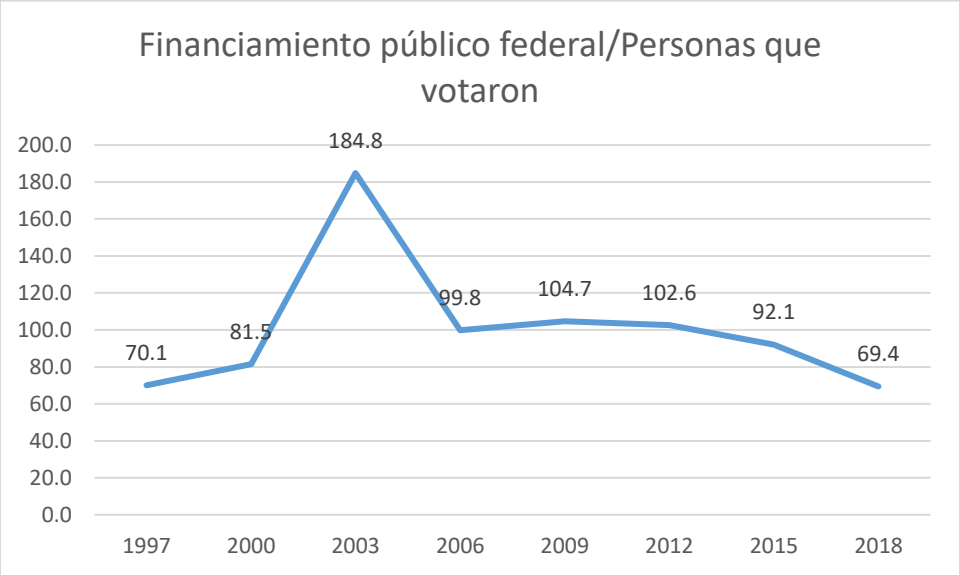
Fuente: Elaboración propia con información del INE, varios años. Ver https://www.ine.mx/actores-politicos/partidos-politicos-nacionales/financiamiento-publico/

El costo de un voto emitido en la urna a favor de algún partido político, de acuerdo con la gráfica 3, puede oscilar desde los 69 hasta los 184 pesos, según si se trata de elecciones intermedias o generales, siendo el valor más bajo en la elección Presidencial de 2018, ya que en ese año se registró una afluencia histórica de más de 50 millones de personas a las casillas.

Esta cifra puede considerarse como un umbral inferior, ya que otros estudios (Ver Tépach, Reyes, 2015), lo ubican en un costo promedio de $346.80. Para el 2012,

año en el que votó el 63% de los electores de la lista nominal. Este costo promedio, no solo considera las prerrogativas a los partidos políticos, sino también el destinado por el INE a la fiscalización de los recursos, la administración de los tiempos de Estado de radio y televisión, actualización del padrón electoral y la expedición de la credencial para votar, gastos para mejorar la eficiencia institucional, organización federal electoral, soporte jurídico y logístico, el gasto del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) y el de la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales (FEPADE).

Gráfica 3



Fuente: Elaboración propia con información del INE, varios años. Ver https://www.ine.mx/actores-politicos/partidos-politicos-nacionales/financiamiento-publico/

A este llamado “costo de la democracia” en las elecciones federales, habría que agregarle el costo en el ámbito de las entidades federativas, que de acuerdo con Guzmán-Mougrabi (2014), de 2004 a 2012 ascendió a 7.7 mil millones de pesos constantes, en promedio, siendo los institutos electorales estatales quienes consumieron el 60.7%, los partidos políticos, el 29.6% y los tribunales electorales,

el 9.7%. De acuerdo con este estudio, el costo promedio por voto en los estados fue de 108.7 pesos por sufragio emitido, si bien, existen variaciones entre los estados, siendo el estado de Nayarit, el estado que incurrió en el costo más bajo ($51.7 por voto) y Tabasco, el que registró el costo más alto ($222.4 por voto).

En este tenor, resulta pertinente preguntarnos: ¿Son excesivos o son suficientes los casi 5 mil millones de pesos autorizados para el ejercicio fiscal 2019 o los 7.7 mil millones de pesos anuales que los partidos políticos erogan en las entidades federativas para que éstos cumplan con lo encomendado en el artículo 41 de la CPEUM?

Javier Aparicio (2006) señala que el financiamiento público a los partidos políticos puede evaluarse a la luz de los objetivos esperados y los resultados obtenidos:

1) Garantizar que tanto los partidos como los candidatos cuenten con los recursos necesarios para funcionar y realizar sus campañas bajo cierta igualdad de condiciones. Este objetivo puede evaluarse de acuerdo con los siguientes indicadores:
    a. Número de partidos con representación en el Congreso;
    b. Cuantía de los recursos a su alcance;
    c. Equidad en la fórmula de la asignación de los recursos;
    d. Recursos públicos disponibles aún para los partidos que posteriormente no logran éxito electoral;
2) Complementar y fomentar la recaudación de ingresos de otras fuentes en condiciones de transparencia y bajo ciertas restricciones que impidan la influencia desmedida de grupos con poder económico: Impedir la dependencia de dinero privado.
    a. Estructura de ingresos de los partidos.
    b. Porcentaje de recaudación de parte de su militancia y grupos de simpatizantes.
3) Fomentar la participación ciudadana:
    a. Recursos disponibles para hacer campañas informativas.

b. Niveles de abstencionismo y de participación política electoral y no electoral;
c. Rendimiento del gasto;
d. Participación de las y los militantes o simpatizantes en la vida interna de los partidos.

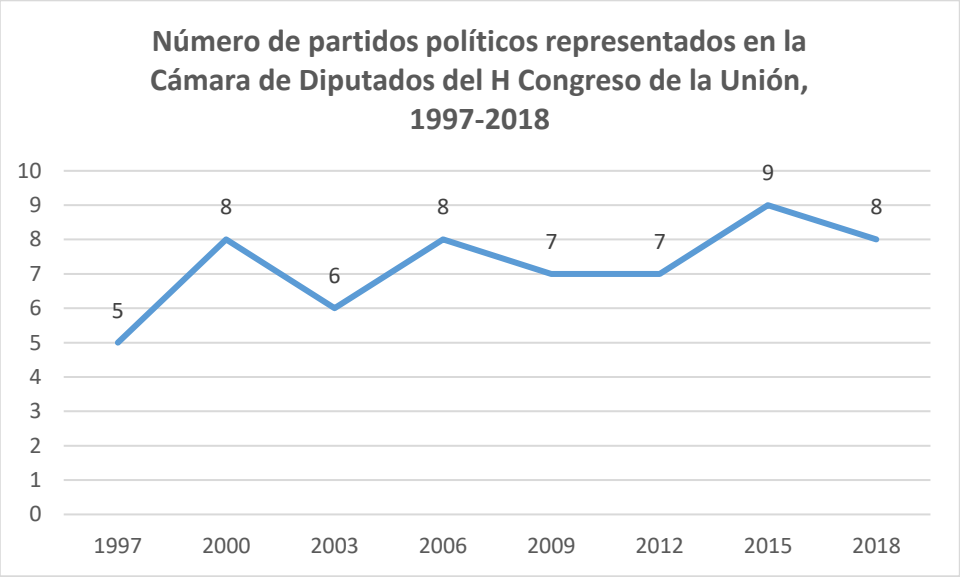
Aparicio (*Op. Cit*) señala que, el financiamiento público o privado a los partidos políticos, puede traer los siguientes retos y plantea para ello posibles soluciones:

- Un sistema de partidos donde los recursos públicos financian más del 90% de sus egresos totales, combinados con un sistema mixto de representación proporcional, puede producir *"partidos rentistas":* Partidos que mantienen su registro, y con ello, el acceso a recursos importantes, a pesar de resultar perdedores en muchas contiendas electorales en que participan. *Solución:* Elevar el porcentaje de votos requeridos para mantener el acceso a recursos y/o registro.
- Dados sus ingresos y los topes de campaña que enfrentan los *"partidos grandes"*, estos tienen más incentivos para enfrentar estructuras paralelas de gasto y financiamiento, que para diversificar y transparentar sus fuentes legítimas de financiamiento. *Solución:* Condicionar futuros aumentos reales en los ingresos públicos a la obtención de recursos propios de militantes o simpatizantes.
- Las reglas de asignación de recursos vigentes aumentan los ingresos relativos de los partidos pequeños en una proporción mayor a su fuerza electoral real, misma que es susceptible de mantenerse o incrementarse mediante el uso estratégico de alianzas y coaliciones. Es decir, algunos partidos pueden ser financieramente rentables, a pesar de tener una escasa contribución en términos de representatividad. *Solución:* Condicionar la formación de alianzas ya sea a porcentajes de votos o bien a montos reducidos de financiamiento.
- La centralización de los recursos públicos en los órganos directivos de los partidos impide que pre-candidatos potenciales puedan competir en igualdad de condiciones con los precandidatos congraciados con sus dirigencias.

Solución: Condicionar a los partidos a transferir ciertos recursos a Comités estatales o bien a los candidatos.

- En cuanto a la creación de nuevos partidos políticos, las reglas vigentes ofrecen incentivos para que grupos con capacidad de organización suficiente para lograr su registro condicionado, pero insuficiente para atraer al electorado, tengan acceso a recursos públicos sin enfrentar un costo directo para sí mismos. *Solución:* Condicionar el acceso al financiamiento público de manera proporcional a la obtención de recursos propios, o bien, reembolsar gastos después de la elección en vez de financiarlos antes.

Gráfica 4



Fuente: Elaboración propia con información del INE, ver http://siceef.ine.mx/camdiputados.html?p%C3%A1gina=1 y de la Cámara de Diputados del H Congreso de la Unión, ver http://sitl.diputados.gob.mx/LXIV_leg/info_diputados.php

De acuerdo con lo observado en la Gráfica 4, el número de grupos parlamentarios (representados en la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión no sufrió cambios drásticos ya que, en 2018, ese número permanecía igual, al que se tenía en el año 2000, con el primer gobierno de transición a nivel federal.

Ahora bien, ¿Cuál debería ser el número óptimo de partidos políticos para reflejar la pluralidad y la diversidad de pensamientos y aspiraciones de la ciudadanía, dado el tamaño de la democracia mexicana y las necesidades de gasto público en otras alternativas de desarrollo económico y social?

Por otro lado, en lo que respecta al aumento del umbral para mantener el registro como Partido Político Nacional, en el dictamen de la reforma constitucional del 2014, se estableció lo siguiente:

"…. ¿Qué es lo que hemos podido apreciar en México con umbrales de representación tan bajos? Primero, un enorme descontento social por los costos de la democracia, pues el umbral tan bajo incentiva la creación de partidos políticos sin suficiente representación popular. Si bien es cierto que un umbral tan bajo como el vigente en México puede tener la ventaja de ampliar la pluralidad en la arena electoral, también es cierto que resulta incapaz de depurar al sistema político de partidos sin un respaldo popular más amplio produciéndose una fragmentación excesiva del sistema de partidos que induce a una mayor ineficiencia en el conjunto del sistema político. Del año 2000 a la fecha, dieciséis partidos políticos han participado en elecciones federales, de los cuales, siete han conservado su registro. Como se ve, el umbral de 2% ha sido útil para impedir la obtención o la conservación del registro a partidos que carecen de suficiente representatividad. Aun así, el porcentaje ha permitido la permanencia de formaciones políticas con escasa contribución en términos de su representatividad. Finalmente, elevar el porcentaje de votos mínimo necesario previene la existencia de partidos políticos sumamente pequeños que fragmenten en extremo la representación. Una fragmentación extrema diluye la responsabilidad de actitudes no cooperativas en el Congreso. Es decir, un sistema de pocos partidos políticos permite al ciudadano distinguir con claridad las acciones y estrategias de su acción política y parlamentaria. Lo anterior resulta casi imposible en sistemas con una fragmentación extrema, donde los partidos más pequeños pueden asumir comportamientos no cooperativos, sin necesidad de enfrentar los costos de dicha actitud. Así, un sistema de partidos mayormente representativos constituye una base importante para el surgimiento de conductas políticas responsables."

A su vez, de acuerdo con lo establecido por la Sala Superior del TEPJF en la sentencia emitida en el recurso de apelación identificado con el número de expediente SUP-RAP-204/2018, se señala respecto a este punto que es de interés:

"Existe una exigencia impuesta por el Constituyente Permanente a los partidos políticos respecto a su permanencia después de cada elección que se celebre, la cual como se ha visto, consiste en obtener el 3% de la 'votación válida emitida'. Dicha exigencia tiene como finalidad medir a partir de un elemento objetivo la representatividad con la que cuenta cada partido político frente a la ciudadanía; en consecuencia, queda a cargo de aquellos efectuar todas las acciones necesarias y conforme al marco de la ley para generar empatía con la ciudadanía a la cual pretenden representar, a efecto de que ésta en cada ejercicio democrático demuestre su respaldo en las urnas por la opción política con la cual se identifique mejor."

En este tenor y, de acuerdo con el último proceso electoral federal de nuestro país, en el año 2018, el porcentaje de votación válida emitida a favor de los partidos políticos para la Presidencia de la República, senadores de mayoría relativa y diputados federales de mayoría relativa, fue el siguiente:

Tabla 5

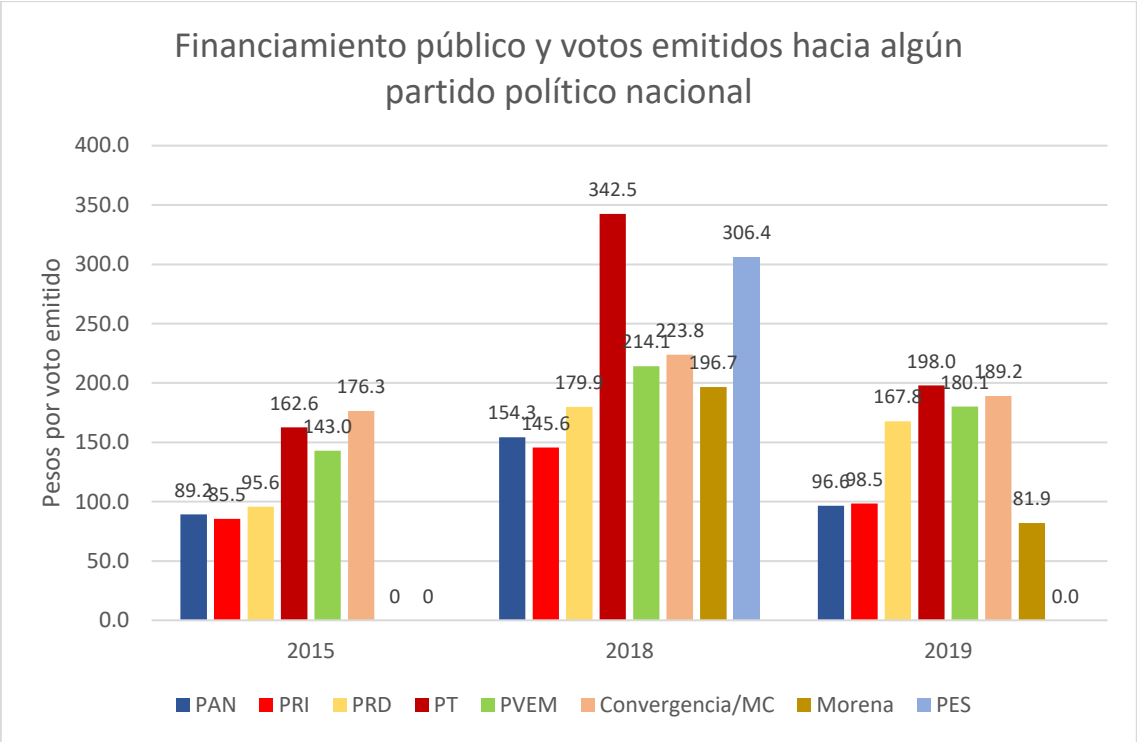
Partido político y candidato (a) independiente	**Presidencia de la República (%)**	**Senadurías de Mayoría Relativa (%)**	**Diputaciones Federales de Mayoría Relativa (%)**
Partido Acción Nacional	18.1837	18.3127	18.6881
Partido Revolucionario Institucional	13.9648	16.6559	17.2703
Partido de la Revolución Democrática	2.9153	5.5266	5.5130
Partido del Trabajo	6.1788	3.9953	4.1000

Partido Verde Ecologista de México	1.9126	4.6737	5.0024
Movimiento Ciudadano	1.8388	4.8721	4.6064
Nueva Alianza	1.0208	2.4157	2.5805
Morena	45.8145	39.0558	38.7254
Encuentro Social	2.7833	2.4373	2.5100
Jaime Heliodoro Rodríguez Calderón	5.3874	2.0549	
Candidatos Independientes 1			0.9965
Candidatos Independientes 2			0.0074

Fuente: Elaboración propia, con información del Dictamen INE/CG/1301/2018 del Consejo General del INE, Ver https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/98354/CGex201809-12-dp-11.pdf

Al observar la Tabla 5, nos percatamos que, según la CPEUM, los partidos políticos que no conservarían su registro a nivel nacional, ya que no obtuvieron el umbral mínimo requerido del 3%, serían el Partido Nueva Alianza y el Partido Encuentro Social. Si bien, el Partido Movimiento Ciudadano no logró superar el umbral requerido para la elección presidencial, logró refrendar su registro dada la votación alcanzada para las senadurías y las diputaciones de mayoría relativa, ya que, en ambos casos, superaron el 4%. El siguiente paso, una vez que un partido político haya conservado su registro en una elección federal y tenga representación en el Congreso de la Unión es transmitir las demandas y aspiraciones de sus ciudadanos en el trabajo legislativo y qué tan efectiva resulta esta labor, sin embargo, ese tópico se escapa de los propósitos de este análisis.

Gráfica 7



Fuente: Elaboración propia con información de https://www.ine.mx/actores-politicos/partidos-politicos-nacionales/financiamiento-publico/

De la Gráfica 7 se puede observar que existen partidos políticos nacionales que requieren erogar hasta tres veces más que otros partidos para atraer un voto, es decir, son poco efectivos, para las y los electores, ya sea porque tienen candidatas y candidatos poco competitivos, propuestas poco convincentes, gasto en comunicación política poco efectivo, falta de estructura territorial, entre otras cuestiones. Mientras que hay otros, los más antiguos, que requieren menos financiamiento para atraer un sufragio. Hay partidos nuevos, que pueden empezar gastando el promedio, pero con una plataforma electoral convincente, candidatos y candidatas competitivas y estrategias de movilización exitosas, puede llegar a ganar gubernaturas, mayorías legislativas y elecciones presidenciales. Parece ser que el volumen del financiamiento público no solo no determina la participación política electoral y no electoral de los ciudadanos, sino también la competitividad de los partidos políticos a nivel nacional.

III. Financiamiento público de partidos y participación democrática

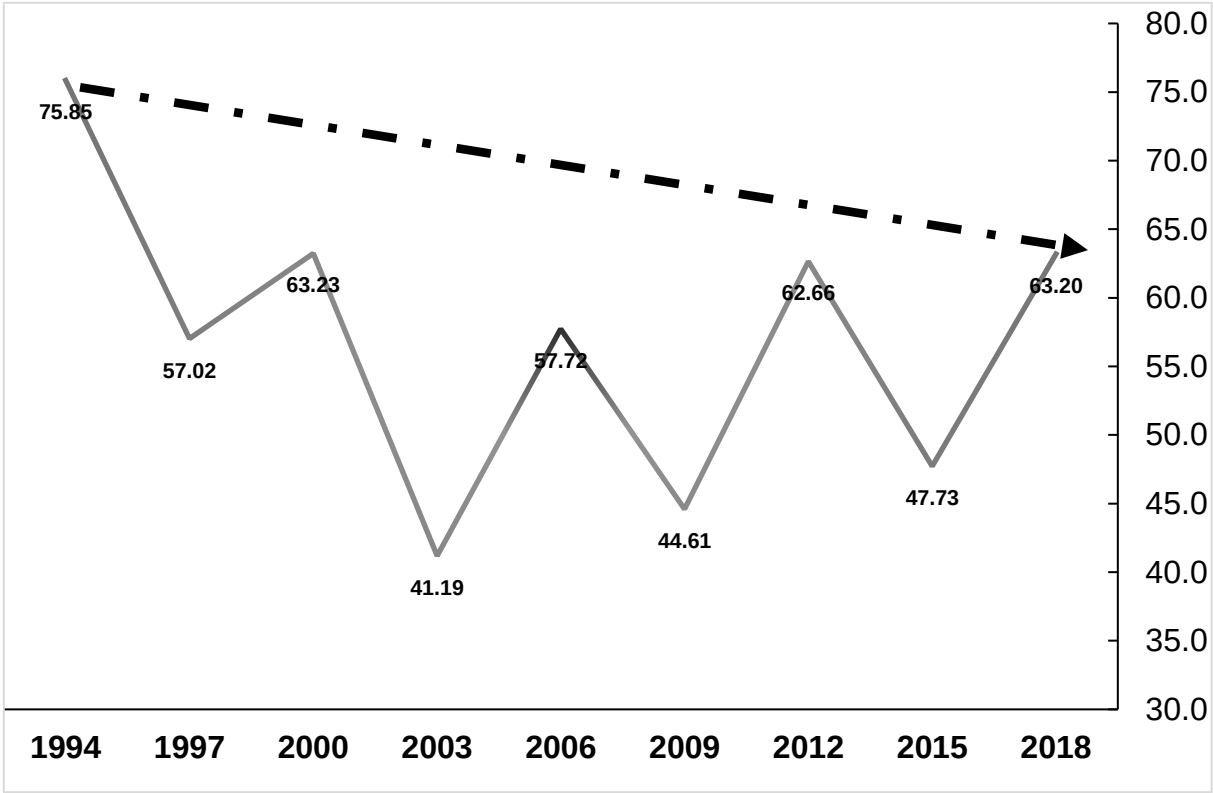
Un régimen democrático requiere de una ciudadanía que se interese, informe y participe en los asuntos políticos de su comunidad ya que "...*sin la participación de los ciudadanos en el proceso político, la democracia carece de sentido y legitimidad*" (Tocqueville, 1969, citado por INE-COLMEX, 2014).

Mediante la participación informada y activa, específicamente a través del voto, los ciudadanos otorgan legitimidad y salud al proceso democrático, pueden expresar sus demandas a sus representantes, exigir cuentas sobre su desempeño y pueden influir en la definición de la agenda pública (Collado, Torres y Rivero, 2018).

La participación política, medida a través del voto emitido en los procesos electorales, ha mostrado en general una tendencia descendente desde la creación del Instituto Federal Electoral (IFE), ahora INE, hasta nuestros días. Mientras en 1994, la participación ciudadana fue de 75.8% para la elección de diputados federales, en 2018 se ubicó en un nivel de 63.2%, que significa una caída de casi 13 puntos porcentuales respecto a lo observado en la elección presidencial de 1994. Su punto más bajo fue en el proceso electoral de 2003 (41.2%). No obstante, lo anterior, las elecciones presidenciales 2018, han sido las más concurridas en la historia del país, ya que acudieron a votar más de 56 millones de personas, resultando como ganador de la contienda el Lic. Andrés Manuel López Obrador con más de 30 millones de votos, es decir, con el 53.19% de la votación a nivel nacional.

Gráfica 5

Porcentaje de ciudadanía inscrita en la lista nominal que ejercieron su voto para Diputados Federales (elecciones federales, 1994-2018)

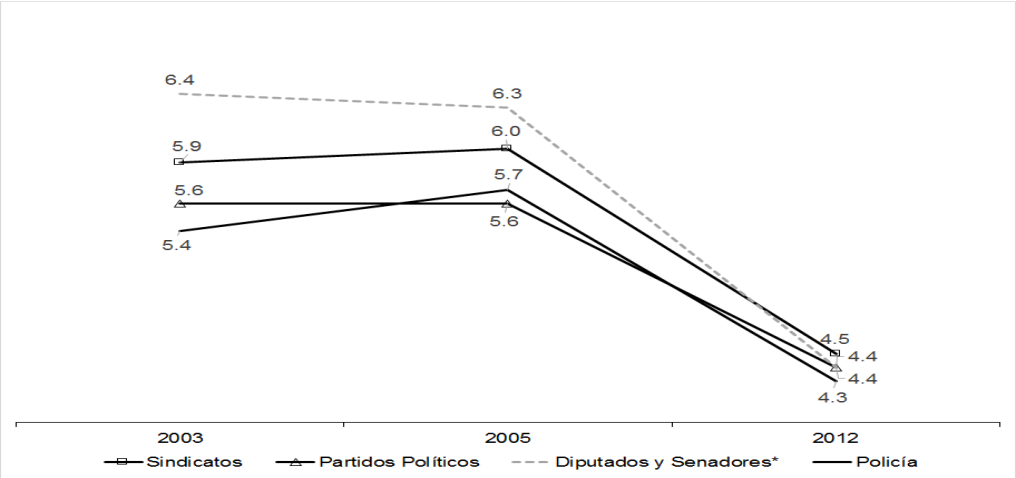


Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional Electoral (INE).

Aunado a la baja participación electoral, también existe poco interés en los asuntos políticos y en las responsabilidades de los servidores públicos y representantes populares. En promedio, en 2015 y 2017, dos de cada tres mexicanos estaban poco o nada interesados en la política y uno de cada diez ciudadanos no supo o no respondió quién realizaba la función electoral, mientras que dos de cada diez mexicanos no sabían quiénes aprobaban los impuestos y los tratados internacionales. Así también, en el estudio del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, citado por García y Palazuelos (2018), llamó la atención que al Presidente de la República se le atribuyeron facultades que no tiene.

A la baja participación política y el desconocimiento de los asuntos públicos se suma la desconfianza hacia las instituciones políticas, pues en un lapso de nueve años, la sociedad manifestó que confiaba cada vez menos tanto en las instituciones que elaboran las leyes (senadores y diputados) como en las que las hacen cumplir (los policías) (Ver gráfica 6).

Gráfica 6. En una escala de calificación de 0 a 10 donde 0 es nada y 10 es mucho, por favor dígame, ¿Qué tanto confía en…?



Nota: * En 2003 y 2005 la pregunta se refería el “Congreso”.

Fuente: SEGOB-INEGI (ENCUP), diferentes años.

En lo que aquí nos concierne, llama la atención que, en 2012, el 36% de la población creía que los diputados sólo tomaban en cuenta los intereses de su partido al momento de elaborar las leyes y que los partidos y los legisladores son las organizaciones políticas que menor opinión favorable tienen entre la sociedad (INEGI-SEGOB, *Op. Cit*.). No obstante que la ciudadanía tenía una opinión desfavorable hacia los partidos políticos, el 71% de los mexicanos consideraba que éstos influyen mucho en la vida política del país (INEGI-SEGOB, *Op. Cit.).*

Somuano (2013) nos indica que, además del voto, existen otros tipos de participación política no electoral, por ejemplo, la firma de peticiones, la participación en campañas electorales, las actividades partidistas y el contacto con funcionarios

públicos, entre otras. Cada tipo de participación difiere en las cantidades de tiempo y esfuerzo requeridos por parte de los ciudadanos.

El voto es, sin duda, la medida de participación política más común en las democracias liberales, quizá porque es una actividad relativamente sencilla, ya que requiere poco esfuerzo y ninguna cooperación con otros individuos. Entre los determinantes del voto se encuentran: características personales de los individuos (edad, educación, ingreso, etc.), actitudes y valores políticos (percepción de que puede influir en las decisiones del gobierno, confianza y satisfacción con el sistema político y económico, percepción de que la política puede ayudarlo a conseguir un fin, información política, etc.) y los efectos de grupo (vinculación entre los ciudadanos y los partidos políticos y los grupos sociales). Otra variable relevante para la participación política electoral y no electoral es la confianza interpersonal y la confianza institucional (Capital social) (Somuano, Op. Cit).

De acuerdo con este mismo autor, en México, el número de individuos que realizan actividades políticas no electorales es mucho menor que quienes dijeron haber ejercido el voto. Mientras que el 70 por ciento dijo haber votado, sólo alrededor del 16 por ciento afirmó haber tenido comunicación directa con alguna autoridad local o haber firmado una petición. Los demás tipos de participación rondaron 10 por ciento (Ver Tabla 4).

Tabla 4

Tipos de participación electoral y no electoral en México (2010)

Actividad	Porcentaje
Votó	70.2
Estableció contacto con un diputado	10.1
Estableció contacto con una autoridad local	16.1
Contactó secretario/institución pública	12.4
Asistió a cabildo abierto	9.3
Firmó alguna petición	16.4

Trató de convencer a alguien de votar por un partido	10.3
Trabajó en campaña electoral	8.0

Fuente: LAPOP (2010), citado por Somuano, 2013, pp. 98, Revista de Política y Gobierno del CIDE.

Así las cosas, en una democracia representativa, los partidos políticos son uno de los medios para que las y los ciudadanos participen en el ejercicio del poder. El voto es uno de los mecanismos que utilizan los electores para enviar un mensaje a los gobernantes sobre el cumplimiento de sus planes, programas, proyectos y promesas de campaña. Sin embargo, también existen otros instrumentos de participación ciudadana no electoral, como la gestión de solicitudes y demandas ante sus legisladores o funcionarios y los mecanismos de democracia participativa, como la Iniciativa Ciudadana, la Consulta Popular y la Revocación de Mandato[3].

Hasta antes de la reforma constitucional de 2012, el sistema político mexicano, en cuanto a su expresión democrática, "Se había reducido al formalismo de acudir a la elección y emitir el sufragio, sin tener el derecho de participar de manera frecuente en el ejercicio del poder público, en la toma de decisiones importantes para la Nación para dar paso a una democracia participativa" (Rodríguez, 2015).

Sin embargo, las reformas político-electorales de 2012 y de 2014, instituyeron a la consulta popular[4] y las candidaturas independientes, mismas que, junto con la Iniciativa Ciudadana, ya estaban previstas desde la reforma política del 9 de agosto de 2012 (Ver artículo 35 de la Ley Suprema). Asimismo, se instituyó la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo por parte de la Cámara de Diputados.

[3] Como referencia de la utilidad de los instrumentos de democracia participativa, el 20 de marzo de 2019 la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) desechó, por unanimidad de votos, los juicios promovidos en contra de las consultas ciudadanas que realizó el gobierno federal para la construcción del nuevo aeropuerto internacional de la Ciudad de México y la operación de la termoeléctrica de Huexca, en Morelos, al afirmar que los actos no son de naturaleza electoral (Ver https://www.te.gob.mx/front/bulletins/detail/3585/0).

[4] El 14 de marzo de 2014 se expidió la Ley Federal de Consulta Popular que, entre otros aspectos, determina qué temas será objeto de consulta popular, sus requisitos de presentación y el carácter vinculante de sus resultados. En la jornada electoral de 2015, cuatro partidos políticos presentaron cuatro propuestas de consulta popular que el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró inconstitucionales e improcedentes por tratarse de temas electorales y porque afectaban ingresos y gastos del Estado (IBD-DGIE, 2014).

En lo que respecta al régimen de partidos, la reforma político-electoral más reciente abrió la posibilidad de la reelección consecutiva de legisladores federales y locales hasta por un periodo máximo de 12 años, mismo que será aplicado a partir del proceso electoral de 2018. La posibilidad de reelección consecutiva de diputados y senadores permitiría que los votantes tengan un vínculo más cercano con sus representantes, pues serviría como un medio de ratificación o sanción de su desempeño y podría impulsar la especialización de su labor (Dworak, 2004).

IV. Iniciativas presentadas en lo que va de la LXIV Legislatura.

Ante el incremento de los recursos públicos otorgados a los partidos políticos, a la par de su descrédito frente a la opinión pública, se han planteado diversas propuestas para modificar el régimen de financiamiento estipulado en el artículo 41 constitucional. Tan solo entre el 1 de septiembre de 2018 y diciembre de 2019, se han presentado 21 iniciativas de reforma constitucional con el objeto de disminuir este financiamiento (13 en la Cámara de Diputados y 8 en el Senado de la República). Estas iniciativas, si bien coinciden en el diagnóstico y en la supuesta necesidad de recortar el gasto púbico que se destina a los partidos, varían en cuanto a las fórmulas y métodos de distribución de tales recursos.

En la Cámara de Diputados, se presentaron las siguientes iniciativas:

1. **PVEM: financiamiento en función de participación electoral.**

La primera iniciativa fue presentada por el PVEM el 20 de noviembre de 2018 y planteaba precisar que el financiamiento público para el sostenimiento ordinario de los partidos políticos se obtendría multiplicando el total de la votación total emitida de la elección federal de diputados inmediata anterior por el sesenta y cinco por ciento del valor diario de la Unidad de Medida y Actualización. En otras palabras, esta propuesta consistía en vincular el financiamiento a la tasa de participación electoral. De hecho, sería la única que plantearía una fórmula cuantitativa ya que, como veremos más adelante, las demás se concentrarían en disminuir el porcentaje de la UMA.

2. **La propuesta originaria de MORENA.**

El 7 de marzo de 2019, la diputada Tatiana Clouthier Carrillo presentó lo que sería la propuesta de MORENA que posteriormente sirvió como base para la dictaminación correspondiente en la comisión de la Cámara de Diputados. Esta iniciativa planteaba reducir al 50% del financiamiento público que recibirán anualmente los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, para lo cual, proponía disminuir del 65 al 32.5 el valor de

la UMA que se multiplica por el número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral.

3. **La propuesta del PT: disminución y distribución igualitaria entre los partidos.**

El 8 de abril de 2019, el PT presentó su propuesta a través del diputado Ángel Benjamín Robles Montoya. Esta iniciativa proponía reducir el financiamiento público para los partidos políticos y regular las aportaciones que realicen los militantes y simpatizantes. En ese sentido, planteaba disminuir en un 50% el financiamiento público para el sostenimiento de los partidos de sus actividades ordinarias, con la misma fórmula consistente en disminuir del 65 al 32.5% el valor de la UMA que sería multiplicado para obtener el financiamiento. Pero esta propuesta iba más allá, al indicar que estos recursos se distribuirían entre los partidos políticos en forma igualitaria. Además, proponía señalar que los militantes y simpatizantes de un partido político podrán realizar aportaciones hasta un 20% para las actividades anuales referidas y que dichas aportaciones serán deducibles de impuestos hasta en un 50%.

4. **La iniciativa del PES: financiamiento privado**

El 30 de abril de 2019, el diputado Héctor Joel Villegas González del PES presentó una de las iniciativas más radicales. Esta proponía establecer que el financiamiento de los partidos políticos se generaría únicamente con recursos de origen privado, por medio de aportaciones realizadas por los militantes y simpatizantes de cada partido.

5. **PT refuerza su postura.**

El mismo 30 de abril, el coordinador de la bancada del PT, el diputado Reginaldo Sandoval Flores presentó nuevamente la propuesta de dicho partido político para reducir el financiamiento público de los partidos y distribuirlo de manera igualitaria.

6. Nueva propuesta del PES.

También el 30 de abril, el diputado Miguel Acundo González del PES presentó una nueva iniciativa mucho más en sintonía con la de los otros partidos. Esta proponía indicar que el financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias se fijará anualmente, multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por el 33% del valor diario de la UMA. Asimismo, en una tónica similar a la del PT proponía invertir los términos en los que se distribuye actualmente el dinero a los partidos, de manera que 70% se repartiera en forma igualitaria y el 30% de acuerdo al porcentaje de votos que hubieran obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.

7. La propuesta del PRD.

El 22 de mayo de 2019, el Grupo Parlamentario presentó su iniciativa, la cual proponía reducir en un 50% el financiamiento, estipulando que el 70% se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el 30% restante se repartirá de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.

8. MORENA acerca postura con aliados

El 26 de septiembre de 2019 el diputado Alejandro Viedma Velázquez presentó una propuesta que acercaría la postura del partido en el gobierno con sus aliados. En ese sentido, proponía que el financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes se fijará multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por el 33 % del valor diario de la UMA. Asimismo, planteaba estipular que el 40% del financiamiento se distribuiría entre los partidos políticos en forma igualitaria y el 60 % restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.

9. Propuesta de MORENA para disminuir gasto en campañas.

El 24 de octubre de 2019, la diputada Martha Patricia Ramírez Lucero de MORENA presentó una iniciativa que planteaba estipular que el financiamiento público se

obtendría multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores por el 33 % del valor diario de la UMA. Lo novedoso de esta iniciativa radicaba en que proponía establecer los montos del financiamiento de las campañas, precisando que para Presidente de la República y senadores sería el equivalente a una tercera parte del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese mismo año, mientras que para diputados federales, equivaldría al 20 % de dicho financiamiento.

10. Nueva propuesta de reducción de MORENA.

El 29 de octubre de 2019, la diputada María Chávez Pérez de MORENA propuso disminuir de 65% a 32 % el valor diario de la UMA por el que se multiplicará el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral para la obtención del monto de financiamiento público.

11. Nueva propuesta del PES: financiamiento mixto para gastos ordinarios y público para campañas.

El mismo 29 de octubre, el diputado Sergio Mayer Bretón del PES presentó una nueva propuesta menos radical que la que anteriormente había presentado su grupo parlamentario. Esta iniciativa proponía establecer el financiamiento mixto para actividades ordinarias y específicas y permitir sólo el público para las campañas. Además, proponía modificar la fórmula para el cálculo, de manera que se considerara el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral y el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.

12. PRD hace énfasis en la igualdad.

El 28 de noviembre de 2019, la diputada Mónica Almeida López del PRD propuso establecer que los partidos contarán de manera igualitaria con elementos para llevar a cabo sus actividades garantizando el ejercicio de la democracia y estipular que el financiamiento público se fijará anualmente multiplicando el número de ciudadanos en el padrón por el 32% del valor diario de la UMA.

13. PT sube apuesta.

El 18 de diciembre de 2019, el diputado Benjamín Robles Montoya del PT, a una semana de que naufragara en el pleno el dictamen, presentó una nueva iniciativa para reducir aún más el financiamiento público de los partidos. En esta nueva propuesta se planteaba multiplicar el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por el 26 % del valor diario de la UMA. Recordemos que en la iniciativa anterior se planteaba el 32.5%. Además, se proponía, entre otras cosas: permitir que militantes y simpatizantes pudieran realizar aportaciones hasta un 20% del monto del financiamiento público; estipular que los partidos podrán conservar hasta un 50 % de los recursos no ejercidos provenientes del financiamiento ordinario o de campaña, que deberán ser ejercidos a más tardar al siguiente proceso electoral ordinario; facultar al Consejo General del INE para fijar los costos mínimos de una campaña de diputado, senador y Presidente y precisar que el costo mínimo de cada campaña será cubierto en un 80% mediante financiamiento público y el 20 % restante con recursos provenientes de aportaciones de los propios candidatos, militantes y simpatizantes; la deducibilidad de las aportaciones y reducir el tiempo en radio y televisión en campañas.

Luego de la presentación de 12 primeras iniciativas, el 29 de octubre de 2019, la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados aprobó con los votos de las y los diputados de MORENA el dictamen con el proyecto de decreto por el que se reformaba el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de financiamiento a partidos políticos. El dictamen proponía disminuir del 65 al 32.5 por el que se multiplicaría la UMA para efectos del cálculo del financiamiento de las actividades ordinarias de los partidos, es decir, recortarlo a la mitad. Cabe señalar que el dictamen no contemplaba cambios en la distribución de estos recursos.

El asunto sería discutido por el pleno hasta el 12 de diciembre del mismo año. En la fijación de posturas, todos los grupos parlamentarios se manifestaron a favor de reducir el financiamiento público de los partidos políticos, aunque cada uno presentó sus matices y críticas propias a la propuesta de reforma constitucional.

Por el PRD, la diputada Beatriz Juárez Piña se pronunció en contra del dictamen, argumentando que iba en contra de la equidad. Marco Antonio Gómez Alcantar, por el PVEM, dijo que la reforma debía ir acompañada de un análisis a fondo sobre la legislación secundaria que debe modificarse, específicamente para precisar reglas claras en materia de fiscalización de los partidos políticos. Por el PES, el diputado Iván Arturo Pérez Negrón Ruiz habló en contra, señalando que el dictamen “se quedaba corto” dado que el ideal era “cero financiamiento a los partidos políticos”. El diputado Jacobo David Cheja Alfaro, a nombre de Movimiento Ciudadano, se pronunció a favor de renunciar al 100 por ciento del financiamiento público y de que los recursos a los partidos se otorgaran en especie. El diputado Gerardo Fernández Noroña del PT, dijo que su grupo parlamentario impulsaba la disminución al 60% y no del 50% que venía en el dictamen. Por parte del PRI, la diputada Dulce María Sauri Riancho, dijo que la reforma afectaría al sistema político electoral en su conjunto y que conduciría al país a la tiranía de las mayorías. El diputado Iván Arturo Rodríguez Rivera del PAN, por su parte, se manifestó en contra, argumentando que la propuesta iba en contra de las instituciones de la democracia. Por último, la diputada de MORENA, Tatiana Clouthier Carrillo, una de las principales promotoras de la reducción, argumentó que somos el país que más cuesta el voto por individuo. Además, dijo que lo que ha debilitado a los partidos políticos no es la falta de recursos económicos, sino la desconexión con los ciudadanos (Cámara de Diputados, Diario de los Debates).

Ya en la votación, el dictamen registró 274 votos a favor (casi todos de MORENA y solo un diputado del PT) y 207 votos en contra del PAN, PRI, PES, PT, PRD, PVEM y diputadas y diputados sin partido. Al no alcanzar la mayoría calificada requerida por el artículo 133 constitucional, el dictamen fue rechazado.

En el Senado de la República se han presentado 9 iniciativas de reforma constitucional para reducir el financiamiento público de los partidos, las cuales a continuación se abordan brevemente.

1. PT por distribución igualitaria.

El 2 de octubre de 2018, el senador Alejandro González Yáñez del PT presentó la iniciativa de reforma al artículo 41 constitucional, que tenía por objeto establecer el cien por ciento del financiamiento público que se otorgaba a los partidos políticos se distribuyera en forma igualitaria.

2. MC: disminuir recursos federales y eliminar financiamiento local.

El 1 de febrero de 2019, el Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano presentó su iniciativa. Esta proponía eliminar el financiamiento de los partidos en las entidades, de suerte que únicamente recibieran recursos por parte de la Federación y aplicar para el cálculo el 30% del valor diario de la UMA. Además, proponía especificar que los partidos locales recibieran en forma equitativa el financiamiento público para sus actividades ordinarias permanentes y, las tendientes a la obtención del voto durante procesos electorales, así como las relativas a su acceso a radio y televisión.

3. MORENA por disminuir a la mitad el financiamiento federal.

El 27 de septiembre de 2018, el coordinador del grupo parlamentario de MORENA, el senador Ricardo Monreal Ávila, presentó una propuesta similar a la de la diputada Tatiana Clouthier, es decir, para reducir el financiamiento a la mitad disminuyendo el porcentaje que se multiplicaría por la UMA del 65 al 32.5%.

4. PES se alinea con MORENA.

El 31 de octubre de 2018, la coordinadora del grupo parlamentario del PES, la senadora Sasil de León Villard presentó su iniciativa para reducir el financiamiento, en los mismos términos planteados por la iniciativa del senador Monreal.

5. PRI por reducción y más distribución igualitaria.

El mismo 31 de octubre, la senadora Claudia Ruiz Massieu del PRI suscribió la iniciativa que proponía reducir a la mitad el financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes de los partidos y precisar que el 50% del financiamiento se distribuirá entre éstos en forma igualitaria y el restante

de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior. Esta iniciativa también proponía indicar que el financiamiento para actividades tendientes a la obtención del voto durante el año cuando sólo se elijan diputados federales, equivaldrá al 60% de dicho financiamiento por actividades ordinarias, así como establecer que el financiamiento de las labores de educación, capacitación, investigación socioeconómica y política y tareas editoriales equivaldrá al 6% del monto total del financiamiento público de los partidos.

6. Nueva propuesta del PT.

El 20 de diciembre de 2018, el Grupo Parlamentario del PT presentó una nueva propuesta que proponía mantener la fórmula del financiamiento, pero aumentar en un 10% la cantidad de recursos que se distribuye a los partidos de forma igualitaria.

7. MORENA reafirma postura

Ya en el año 2019, el senador Alejandro Armenta Mier de MORENA presentó el 26 de febrero una nueva iniciativa que proponía disminuir a la mitad el financiamiento de los partidos.

8. MORENA propone calcular sobre lista nominal y disminuir porcentaje.

El 10 de octubre de 2019, la senadora Lily Téllez de MORENA presentó una iniciativa que proponía utilizar como base para determinar el financiamiento de los partidos políticos la lista nominal de electores, en sustitución del padrón electoral, así como reducir de 65 a 25% del valor diario de la UMA el factor que deberá multiplicarse por el número total de ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores.

Como se puede apreciar luego de revisar las propuestas de las y los legisladores, así como de las posturas manifestadas en la discusión del dictamen en la Cámara de Diputados el 12 de diciembre del año pasado, todos los partidos coinciden en la idea de reducir el financiamiento público de los partidos. Es en el detalle y las

fórmulas que plantean en donde se pueden apreciar las diferencias entre unos y otros.

La inmensa mayoría de las iniciativas proponen como método para la disminución, la reducción del porcentaje por el que se multiplica la UMA. De estas, casi todas proponen bajarlo a la mitad, del 65 al 32.5%. Algunas otras plantean el 32 o un porcentaje menor, aunque con criterios de justificación poco claros. La eliminación del financiamiento público y su sustitución por un esquema de financiamiento privado únicamente ha sido planteada por el PES en la Cámara de Diputados.

Los partidos chicos, independientemente de si son de la oposición o aliados del gobierno, coinciden en aumentar los recursos que se destinan de forma igualitaria entre los partidos. Como se recordará, la Constitución establece actualmente que el monto de financiamiento público federal se distribuye en un 30% de manera igualitaria entre todos los partidos con registro y el 70% en función de la votación que hayan obtenido en la elección federal anterior inmediata.

Aunque la reforma fracasó en la Cámara de Diputados, la discusión que se dio en el Pleno brinda algunas coordenadas de lo que veremos luego de que el Presidente de la República envié su iniciativa al Congreso en el próximo periodo de sesiones.

V. Efectos de la disminución: el caso de los recursos para la capacitación política de las mujeres.

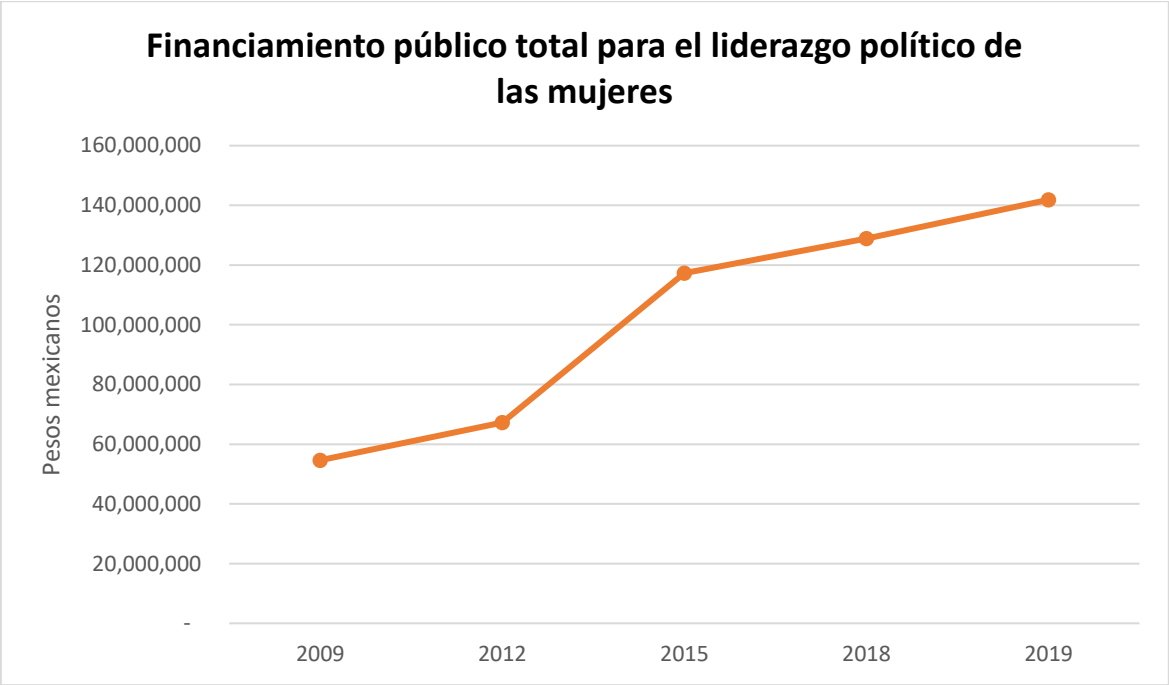
Sin duda alguna, la disminución de recursos en los partidos tendrá efectos en su funcionamiento y en el cumplimiento de sus funciones. Uno de ellos es el adelanto de las mujeres a través de actividades de capacitación y desarrollo político.

Desde el año 2008, se incluyó en el entonces Código Federal de Instituciones Electorales (COFIPE) la obligación de que los partidos políticos destinaran el 2% de su financiamiento público ordinario a fomentar la participación política de las mujeres.

Con la reforma político-electoral de 2013-2014, se elevó este porcentaje del 2 al 3%, precisando que los partidos podrían aplicar los recursos en rubros como la realización de investigaciones la publicación de libros, la organización de mesas de trabajo, conferencias, talleres, eventos y propaganda, tan solo por nombrar algunos. El problema aquí, como en muchas otras cuestiones relacionadas con la igualdad de género, es la simulación y la falta de compromiso real de los partidos para cumplir con esta obligación.

El financiamiento público que los partidos nacionales deben destinar para atender el liderazgo político de las mujeres se ha ido incrementando en los últimos doce años, con un destacado salto en el año 2015, a partir del incremento del porcentaje del 2% del gasto público ordinario que estaba previsto en el artículo 78 del otrora COFIPE al 3% establecido en el artículo 51 de la Ley General de Partidos Políticos. Así las cosas, los recursos públicos destinados a fomentar el liderazgo político de las mujeres se incrementó de 54 millones de pesos en 2009 (un promedio de 6 millones de pesos por partido político nacional) a 141 millones de pesos en 2019 (un promedio de 20 millones de pesos por partido político nacional).

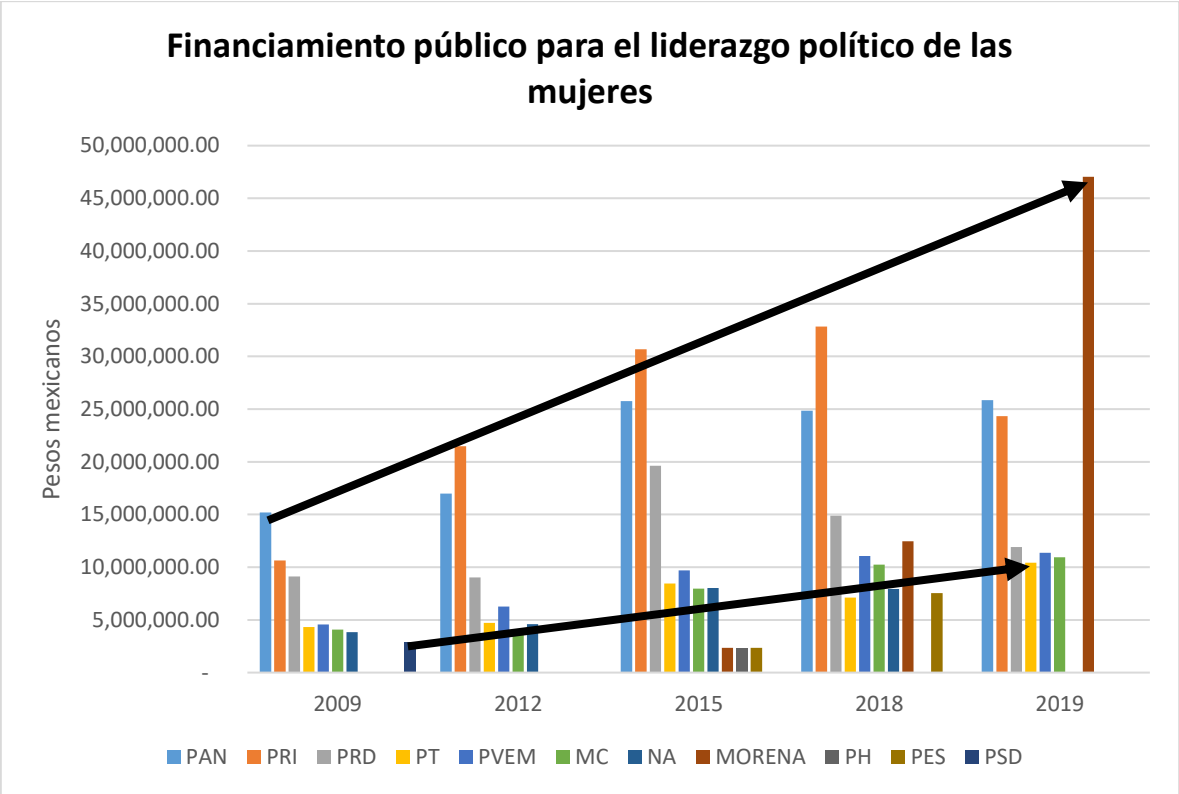
Gráfica 12



Fuente: Elaboración propia con información de Alva (2018) y del INE (2019).

En la Gráfica 13 se puede apreciar que, tanto el financiamiento promedio por partido para el liderazgo político de las mujeres se incrementó aproximadamente tres veces, tanto para el que recibió menos, como para el que recibió más recursos en 2009. Ahora bien, además ha cambiado la configuración de las fuerzas políticas que mantienen su registro ante el INE ya que, en 2009, el partido político que más recibía financiamiento público era el PAN y en el 2019 es MORENA; por otro lado, el que recibía menos recursos era Nueva Alianza, partido que ha perdido su registro, y ahora es el Partido del Trabajo.

Gráfica 13



Fuente: Elaboración propia con información de Alva (2018) y del INE (2019).

No solamente es importante conocer la tendencia del financiamiento público para las actividades ordinarias y los recursos autorizados específicamente para fomentar el liderazgo político de las mujeres, sino los rubros en los cuales podrá ejercerse el gasto. En este sentido, el artículo 73 de la Ley General de Partidos Políticos establece que éstos podrán ser aplicados en: 1) La realización de investigaciones que tengan como finalidad a la ciudadanía de la evolución, desarrollo, avances, y cualquier tema de interés relacionado con el liderazgo político de la mujer, 2) La elaboración, publicación y distribución de libros, revistas, folletos o cualquier forma de difusión de temas de interés relacionados con la paridad de género, 3) La organización de mesas de trabajo, conferencias, talleres, eventos y proyecciones que permitan difundir temas relacionados con el desarrollo de la mujer en su incorporación a la vida política, 4) La realización de propaganda y publicidad

relacionada con la ejecución y desarrollo de las acciones en la materia y, 5) Todo gasto necesario para la organización y difusión de las acciones referidas.

Los proyectos para la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres deberán registrarse en el sistema de rendición de cuentas para el gasto programado diseñado por la Unidad Técnica para el Gasto Programado del INE (Artículo 165 del Reglamento de Fiscalización)[5].

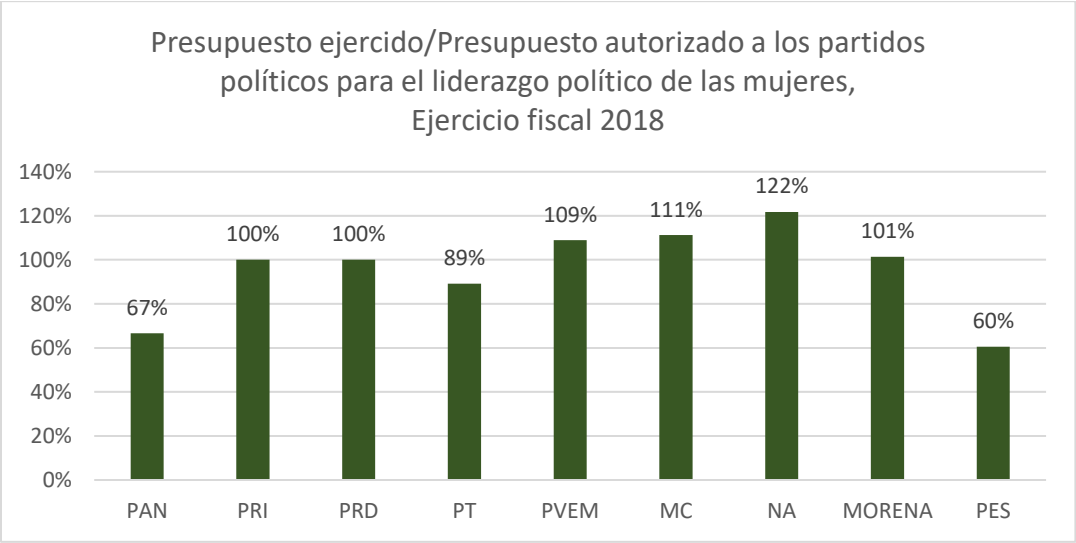
Para una administración y ejercicio de calidad, eficiente y eficaz de los recursos los partidos deberán asegurarse de que se pueda verificar el cumplimiento de los objetivos, metas e indicadores de cada uno de los proyectos del Programa Anual de Trabajo que deberá ser presentado dentro de los treinta días siguientes de la aprobación del Consejo General del financiamiento público para las actividades ordinarias permanentes de los partidos políticos (Artículo 170 del Reglamento de Fiscalización).

Más aún, el Reglamento de Fiscalización del INE también establece que los proyectos que integran los programas de gasto para la capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres deberán retomar los elementos siguientes: 1) Acciones afirmativas, 2) Avance de las mujeres, 3) Empoderamiento de las mujeres, 4) Igualdad sustantiva, 5) Liderazgo político de las mujeres, 6) Desarrollo del liderazgo político, 7) Promoción del liderazgo político, 8) Perspectiva de género y 9) Calidad.

En la Gráfica 14 se puede observar, que en el ejercicio fiscal 2018, no todos los partidos políticos ejercieron el 100% de los recursos autorizados para la capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de la mujer, ya que en algunos casos se subejercieron los montos asignados y en otros, éstos fueron superiores a lo que originalmente se había establecido.

[5] http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regla/n298.pdf

Gráfica 14



Fuente: Elaboración propia con información del Diario Oficial de la Federación, 1 de septiembre de 2017 y de los Programas Anuales de Trabajo 2018 publicados en el Instituto Nacional Electoral, https://www.ine.mx/voto-y-elecciones/fiscalizacion/programas-anuales-trabajo/

Gráfica 15

Fuente: Elaboración propia con información de los Programas Anuales de Trabajo 2018 publicados en el Instituto Nacional Electoral, https://www.ine.mx/voto-y-elecciones/fiscalizacion/programas-anuales-trabajo/

Los partidos políticos tienen diferentes estrategias para lograr el empoderamiento femenino, pero básicamente giran alrededor de la capacitación, la investigación y la divulgación y difusión. Por ejemplo, el PAN se enfoca a capacitar a sus liderazgos femeninos y Morena a difundir sus actividades entre sus militantes y simpatizantes. Movimiento Ciudadano y el PVEM tienen una estrategia más diversificada, si bien, el Partido Verde se inclina un poco más hacia la difusión. Aún y cuando dos partidos pudiesen tener estrategias de empoderamiento femenino muy similares (Caso Nueva Alianza y PVEM), los resultados pueden ser muy diferentes: Nueva Alianza perdió el registro, el PVEM lo conservó; Nueva Alianza no ganó una sola diputación femenina de mayoría relativa y PVEM tiene una diputada federal electa en la LXIV Legislatura.

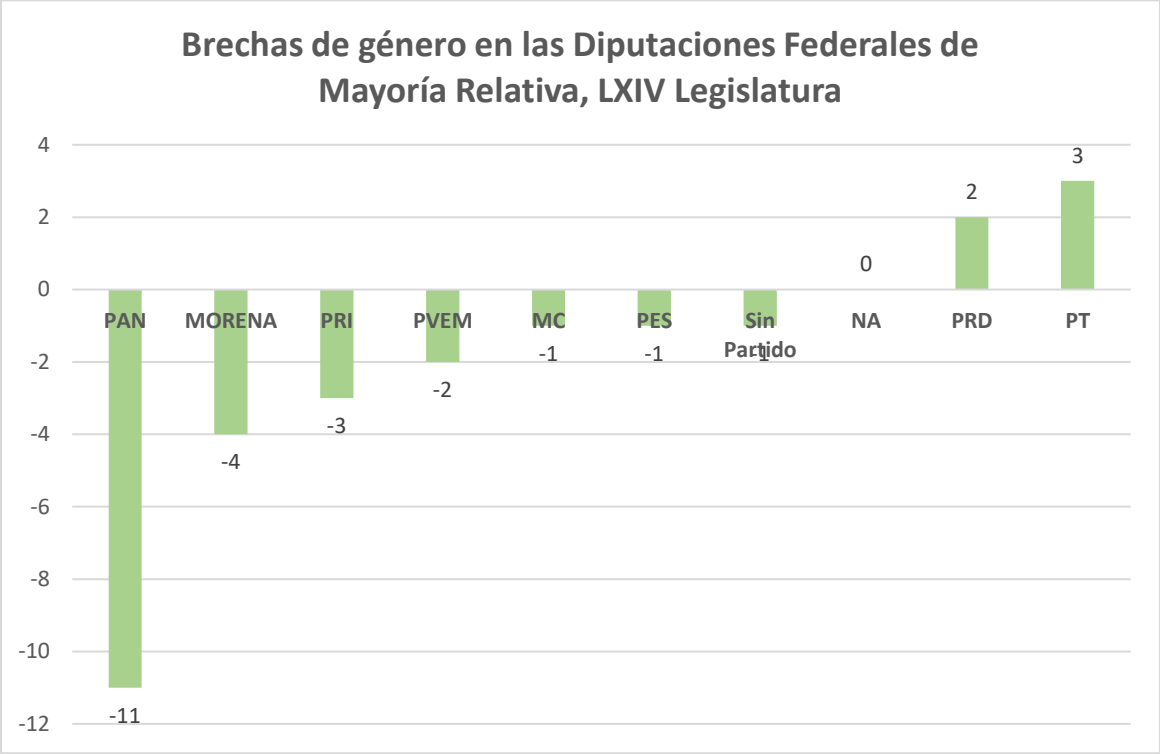
Estos tres grandes rubros de gasto a la vez se desglosan en varios productos, por ejemplo: Cursos, talleres, foros, seminarios, conferencias, diplomados, reuniones nacionales, reuniones estatales, series de televisión, obras teatrales, protocolos de actuación, manuales, investigaciones, propuestas de política pública, videos, libros, folletos, memorias, entre otros. Con esa variedad de entregables, los partidos buscan llegar a sus militantes, simpatizantes y ciudadanía en general, tanto a nivel nacional, como en algunas entidades federativas de manera específica. De igual manera, algunos partidos pretenden llegar a grupos poblacionales, como las etnias indígenas, las y los discapacitados, las y los jóvenes, entre otros.

A través del gran potencial que tienen las redes sociales y la comunicación digital los partidos políticos pretenden superar las limitaciones que pudieran tener las publicaciones impresas como libros, folletos y revistas. Pudo observarse que en más de un partido político se utilizaron las conferencias virtuales a través de los canales de YouTube y Facebook Live para llegar a una mayor población.

De igual manera, algunos partidos políticos dieron cuenta de que cada vez es más relevante que sus simpatizantes y militantes estén capacitados en el manejo de las redes sociales para difundir sus ideas, propuestas de campaña e interactuar con su población de interés. Otros le dieron mayor prioridad a dotar de habilidades a sus funcionarias y servidoras públicas electas para alguna responsabilidad de algún

nivel u orden de gobierno por lo que organizaron reuniones nacionales y estatales a un grupo reducido de personas, y otros prefirieron difundir los logros de sus legisladoras como una manera de motivar a las personas de que han podido dar resultados.

Gráfica 16

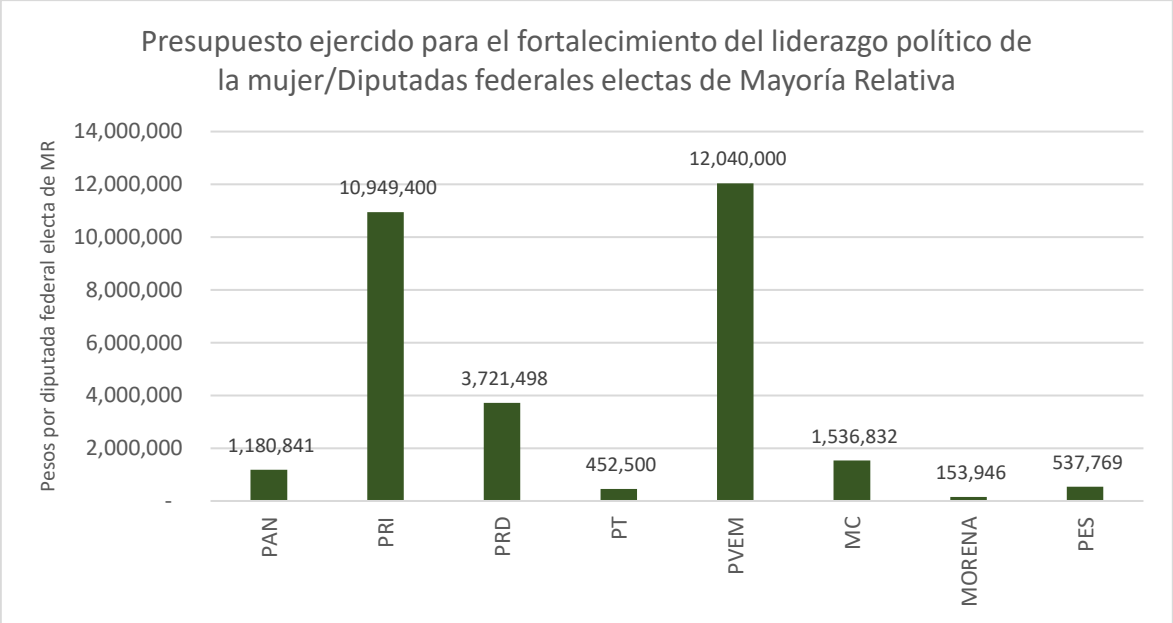


Fuente: Elaboración propia con información de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, http://sitl.diputados.gob.mx/LXIV_leg/cuadro_genero.php

A pesar de los significativos avances de la Reforma Política y el cierre de la brecha de género entre el número de diputadas y diputados federales electos por el principio de mayoría relativa, aún persisten rezagos en los partidos políticos representados en la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión: En el PAN existe la mayor brecha de género, ya que los diputados varones superan en 11 personas a su similar del sexo femenino, por el otro lado, la mayor brecha de género a favor de las mujeres se encuentra en el Partido del Trabajo. Cabe señalar, que tanto el PAN como MORENA; la primera y segunda mayor brecha de género en las diputaciones federales de mayoría relativa, respectivamente, fueron los partidos que

menos diversificaron su estrategia de empoderamiento político hacia las mujeres. Así también, el PAN fue el partido que tuvo el mayor subejercicio del gasto público destinado para este fin.

Gráfica 17



Fuente: Elaboración propia con información de los Programas Anuales de Trabajo 2018 publicados en el Instituto Nacional Electoral, https://www.ine.mx/voto-y-elecciones/fiscalizacion/programas-anuales-trabajo/ y de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, http://sitl.diputados.gob.mx/LXIV_leg/cuadro_genero.php

Por el número significativo de diputadas federales electas por el principio de mayoría relativa, MORENA y el PT fueron los dos partidos políticos con el menor gasto por legisladora electa, mientras que el PVEM y el PRI son los dos partidos que fueron los menos efectivos, utilizando esta medición, ya que solamente resultaron triunfadoras 1 y 3 candidatas a diputadas federales electas por mayoría relativa en la LXIV Legislatura, respectivamente. A manera de reflexión, cabe señalar, que en 2018, el PRI, PAN y PRD fueron los tres partidos con mayor financiamiento público dirigido a la capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres, no obstante, fueron superados grandemente en número de legisladoras por MORENA.

De acuerdo con la Unidad de Fiscalización del INE, entre 2008 y 2018 se han etiquetado 914 millones de pesos para la promoción política de las mujeres. Según el INE, a nivel nacional los partidos incumplen en un promedio de 12% en la aplicación de estos recursos, desviándolos para comprar carros, editar libros con precios inflados o comprar mandiles, playeras y bolsas para mujeres. En algunos estados, como Tamaulipas los partidos solo aportan el 17% del total (INE, 2018).

Destinar el 3% de por sí es insuficiente, y si a esto le sumamos las malas prácticas de los partidos, el resultado es una falta de promoción y capacitación para el adelanto de las mujeres en la política.

A la luz de la revisión de los Programas Anuales de Trabajo presentados por los partidos políticos a la Unidad Técnica de Fiscalización del INE, se encontraron diferentes retos para la programación, seguimiento y evaluación del financiamiento público de los partidos políticos dirigidos a fomentar el liderazgo político de la mujer:

1) Subejercicio del presupuesto.
2) Un mayor gasto no significa un mayor involucramiento de las mujeres
3) El gasto está sesgado hacia las mujeres simpatizantes o militantes y no a la ciudadanía en general.
4) El presupuesto para el liderazgo político de las mujeres depende del financiamiento público hacia las actividades ordinarias, el cual a su vez depende del porcentaje de votación nacional emitida recibida por cada partido.
5) Existe discrecionalidad en la asignación del gasto dentro de los partidos políticos, unos priorizan la capacitación y otros la difusión de sus actividades
6) Existe duplicidad en los rubros del gasto y en los temas de investigación realizados por los partidos. No se aprovechan sinergias con Universidades y centros de estudios.
7) No existe un catálogo único de proveedores de productos y servicios y por lo tanto existen precios diferenciados para el mismo entregable.

8) Existen serias deficiencias en los indicadores de resultados y prácticamente ningún indicador de impacto del ejercicio de los recursos sobre el empoderamiento político de las mujeres.
9) No existen criterios sobre cómo salió elegida la población beneficiada.
10) Existen inconsistencias entre la fecha de inicio y la fecha de término de los productos entregables, en algunos casos se señala el mismo día.
11) No se incentivan a aquellos partidos que tuvieron candidatas competitivas en cargos de elección popular dentro de la fórmula de asignación del recurso.
12) No existe una garantía de que los productos o servicios sean destinados exclusivamente para mujeres.
13) Se invierte demasiado en la publicación y distribución de materiales impresos en menoscabo del potencial de la comunicación digital.
14) Puede haber duplicidad entre la distribución de productos a los Comités estatales y el rubro de gasto de franquicias postales.
15) Existen fallos en el sistema de los Programas Anuales de Trabajo del INE. Algunos partidos argumentan que no pudieron subir su información.
16) No hay penalización por subir información incompleta o inconsistente.
17) No existe evidencia de que se hayan homologado los sistemas del INE con los del INAI.
18) No existe un seguimiento sobre cómo la población beneficiada ejerció su derecho de participación política electoral y no electoral, antes, durante y después de la elección, sobre todo, de los partidos que ejercieron algún recurso y perdieron su registro.

Cabe señalar que, en septiembre de 2018, el INE aprobó el Protocolo para la implementación de buenas prácticas en el ejercicio de los recursos del gasto programado: capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres. Dicho protocolo tiene por objeto establecer criterios de orientación y pautas de actuación a los Partidos Políticos Nacionales y locales, a fin de cumplir eficientemente con el propósito establecido respecto al ejercicio de los recursos para la Capacitación, Promoción y Desarrollo del Liderazgo Político de las Mujeres.

VI. La experiencia internacional: el caso chileno

El análisis de las reglas del juego del financiamiento a los partidos políticos en Chile resulta de particular interés, por diversas razones:

1) El financiamiento público a los partidos políticos en 2018 en México[6] fue cinco veces mayor al de Chile: En nuestro país, fue de $54.1 pesos mexicanos por habitante[7] y en Chile fue de $9.6 pesos mexicanos por habitante. Aun restándole al caso mexicano el financiamiento público para gastos de campaña de ese año, la cifra sigue siendo casi 4 veces mayor al del caso chileno.

Tabla 14

Variable	México	Chile
Índice de Gini 1/ (0 igualdad perfecta, 1 desigualdad perfecta)	43.40	46.60
Índice del cumplimiento de la Ley 2/ (0, ausencia de cumplimiento de la Ley, 1 es adhesión a la Ley)	0.45	0.68

Fuentes:

1/ Banco Mundial, 2019. Para México, información de 2016; para Chile, 2017. Ver https://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.GINI?end=2017&start=2017&view=bar

2/ World Justice Project, 2019. Ver https://es.scribd.com/document/400694441/Indice-Estado-de-Derecho-2019

[6] Según el Acuerdo del Consejo General del INE del 1 de septiembre de 2017, el financiamiento público de los partidos políticos nacionales y de gastos de campaña del conjunto de candidaturas independientes para el ejercicio fiscal 2018 fue de : 6 mil 788 millones de pesos, de los cuales: 1) 4 mil 296 millones de pesos para las actividades ordinarias permanentes, 2) 2 mil 148 para los gastos de campaña de los partidos políticos nacionales, 3) 42 millones de pesos para los gastos de campaña del conjunto de candidatos independientes, 4) 128 millones de pesos para las actividades específicas, 5) 171 millones de pesos para la franquicia postal y 0.693 millones de pesos para las franquicias telegráficas. En tanto que el financiamiento fiscal a los partidos políticos en Chile, el mismo año, fue de 6,447 millones de pesos chilenos, es decir, aproximadamente 181 millones de pesos mexicanos (Tipo de cambio 1 peso chileno = 0.028 pesos mexicanos), de acuerdo al Servicio Electoral de Chile.

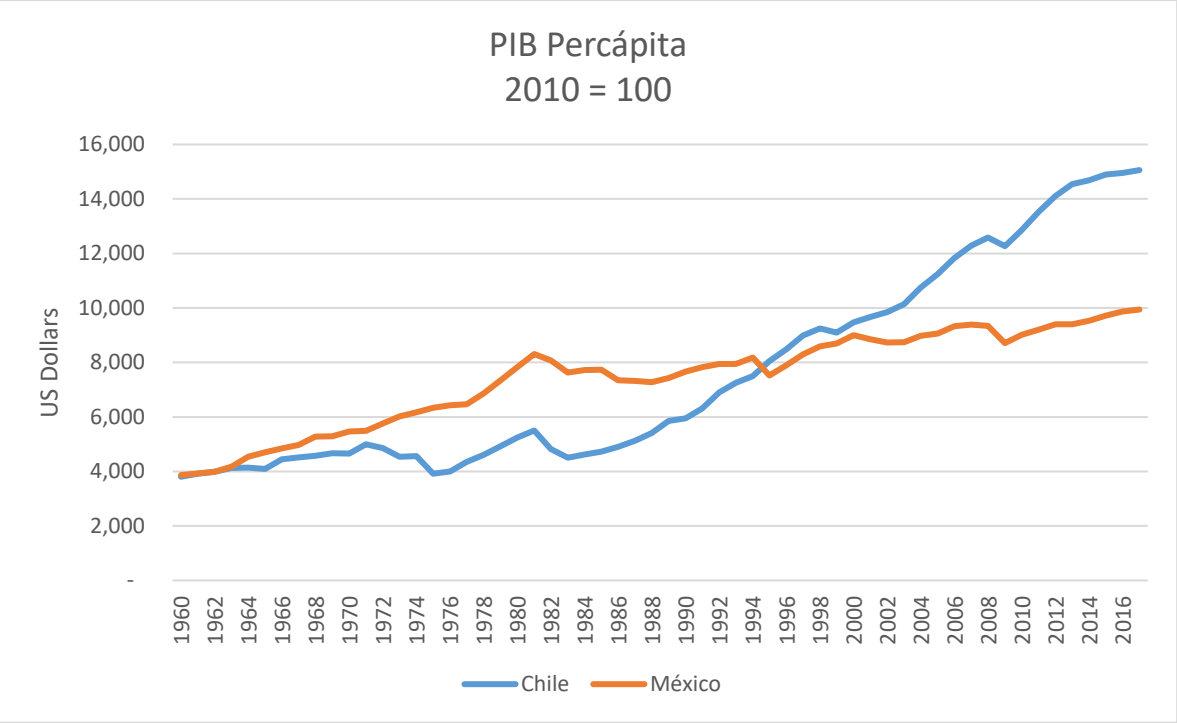
[7] Según el portal es.statista.com la población total en México en el año 2018 fue de 125.3 millones de personas. En tanto que el Instituto Nacional de Estadísticas de Chile reporta que en ese mismo año, en el país andino habitaban 18.7 millones de personas.

Tabla 15

País	Ranking	IDH (Valor)	Esperanza de Vida al Nacer (Años)	Años Esperados en la Escuela (Años)	Años promedio de escolaridad (Años)	Ingreso Nacional Bruto Percápita (PPP) ($)
Noruega	1	0.953	82.3	17.9	12.6	68,012
Canadá	12	0.926	82.5	16.4	13.3	43,433
Estados Unidos	13	0.924	79.5	16.5	13.4	54,941
Chile	44	0.843	79.7	16.4	10.3	21,910
México	74	0.774	77.3	14.1	8.6	16,944

Fuente: UNDP, 2019. Ver http://hdr.undp.org/en/2018-update

Gráfica 11



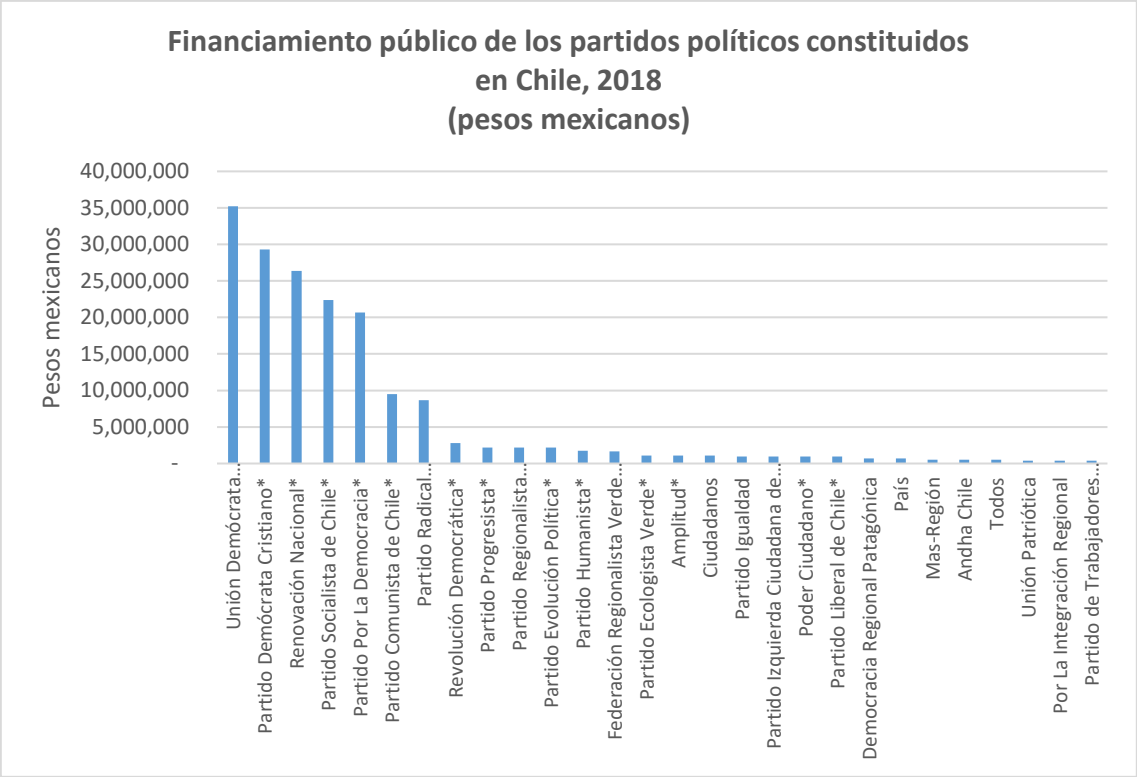
En Chile, en 2019 existen 20 partidos políticos a nivel nacional[8], mientras que en 2018, los 28 partidos políticos vigentes, recibieron de financiamiento público (fiscal)

[8] https://www.servel.cl/wp-content/uploads/2019/02/Fecha_de_Constitucion_de_Partidos_Politicos_por_Region_27_02_2019.pdf

la cantidad de 6 mil 447 millones de pesos chilenos, es decir, aproximadamente, 181 millones de pesos mexicanos[9].

De acuerdo con la información de la Gráfica 11, seis partidos de los 28 que estaban vigentes en Chile en 2018 concentraban el 75% del financiamiento público de ese año.

Gráfica 12



Fuente: Elaboración propia con información del Servicio Electoral de Chile, Ver https://www.servel.cl/aporte-fiscal-2018-a-partidos-politicos-llega-casi-a-6-500-millones-de-pesos/

Según se desprende de la Ley Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos publicada en el Portal del Servicio Electoral de Chile[10], en lo que respecta al financiamiento de los partidos políticos se tienen las siguientes peculiaridades:

[9] https://www.servel.cl/aporte-fiscal-2018-a-partidos-politicos-llega-casi-a-6-500-millones-de-pesos/
[10] Ver https://www.servel.cl/v-del-financiamiento/

1) Los partidos políticos se constituyen con 100 ciudadanos inscritos en los registros electorales a través de una escritura pública. El Servicio Electoral les otorga un plazo de 210 días para afiliar a sus militantes, equivalente al 0.5% del electorado que hubiese sufragado en la última elección de diputados en cada una de las regiones[11] en que esté constituyéndose.
2) Los partidos políticos existirán como tales cuando se hubieren constituido legalmente en al menos ocho de las regiones en las que se divide política y administrativamente el país o en un mínimo de tres regiones geográficamente contiguas.
3) El Servicio Electoral lleva un registro computacional de los afiliados a los partidos políticos de carácter reservado, al que tienen acceso los partidos o militantes interesados personalmente.
4) Los ingresos de los partidos políticos pueden provenir de aportaciones ordinarias o extraordinarias de sus afiliados, de donaciones, asignaciones testamentarias y frutos y productos de los bienes de su patrimonio.
5) Existen aportaciones máximas en dinero según sea una persona afiliada o no afiliada.
6) Los partidos políticos no podrán recibir aportaciones de personas extranjeras o de personas con alguna figura jurídica.
7) Las aportaciones que realizará el Estado Chileno son trimestrales;
8) Los gastos podrán destinarse para los siguientes rubros:
    a. Gastos de funcionamiento;
    b. Adquisición o arrendamiento de bienes inmuebles;
    c. Pago de deudas;
    d. Desarrollo de actividades de formación cívica;
    e. Preparación de candidatos a cargos de elección popular;
    f. Formación de militantes;
    g. Elaboración de estudios, que serán públicos;
    h. Diseño de políticas públicas;
    i. Difusión de sus principios e ideas;

[11] Chile se divide en trece regiones.

j. Fomento de la participación femenina y de los jóvenes;

9) Deberán prever la contratación de auditorías externas;

10) El aporte total para repartir cada año por parte del Estado se obtiene de la votación total emitida en la última elección de diputados multiplicada por un factor de 0.04 unidades de fomento (similar al UMA). Esta cifra nunca podrá ser inferior en pesos chilenos equivalente al 0.04 unidades de fomento multiplicado por el 40% del total de personas con derecho a sufragio, ni superior a la cifra en pesos equivalente a 0.04 unidades de fomento multiplicado por el 60% del total referido de personas. El resultado de este cálculo será repartido entre cuatro en partes iguales, que se repartirá trimestralmente.

11) La distribución de ese total estará en función del número de regiones en las que estén constituidos los partidos políticos (un 20%) y el 80% restante se repartirá a favor de cada partido con representación parlamentaria, prorrateados por la cantidad de votos válidamente emitidos a su favor en la elección anterior.

12) El Servicio Electoral Chileno no transfiere recursos a los partidos que se encuentran en mora de alguna multa o cuyos balances anuales no hayan sido aprobados por el Servicio Electoral.

13) Si hay remanentes en los partidos, se pueden transferir a años posteriores.

14) Los partidos políticos deben llevar un libro general de ingresos y egresos, uno de inventario y uno de balance. Deben llevar contabilidad separada de los fondos públicos y de los aportes privados.

15) Deben desglosar en sus portales electrónicos de manera mensual sus ingresos y gastos:

a) Cuantía global de las cuotas y aportes de sus afiliados.

b) Rendimientos procedentes de su propio patrimonio.

c) Ingresos procedentes de los aportes de personas naturales.

d) Aportes estatales regulados en esta ley.

e) Rendimientos procedentes de las actividades del partido.

f) Gastos de personal.

g) Gastos de adquisición de bienes y servicios o gastos corrientes.

h) Gastos financieros por préstamos, distinguiendo entre préstamos de corto y largo plazo.

i) Otros gastos de administración.

j) Gastos de actividades de investigación.

k) Gastos de actividades de educación cívica.

l) Gastos de actividades de fomento a la participación femenina.

m) Gastos de actividades de fomento a la participación de los jóvenes.

n) Créditos, distinguiendo entre créditos de corto y largo plazo, inversiones y valores de operaciones de capital.

ñ) Gastos de las actividades de preparación de candidatos a cargos de elección popular.

o) Gastos de las actividades de formación de militantes.

16) Se aplicará la infracción en su grado máximo (200 a 300 Unidades tributarias mensuales) al partido político que no lleve sus libros de ingresos, egresos, inventario o de balance[12].
17) Los partidos políticos deben tener una cuenta bancaria única y oficial.
18) Deben nombrar un Administrador General de los Fondos, con domicilio en Chile.
19) Las aportaciones, donaciones y asignaciones testamentarias a favor de los partidos políticos están exentas del pago de impuestos.
20) Los partidos políticos se disuelven por no alcanzar el 5% de los sufragios válidamente emitidos en la última elección de diputados, en cada una de a lo menos ocho regiones o en cada una de a lo menos tres regiones contiguas, en su caso.
21) Si un partido político no alcanza el umbral del 5% de los sufragios para mantener su registro, conservará su calidad de tal, siempre que elija un mínimo de cuatro parlamentarios en, a lo menos, dos regiones distintas, sean diputados o senadores.

[12] 1 Unidad Tributaria Mensual (UTM) equivale a 48.35 pesos Chilenos; 200 UTM serían 9,670 pesos chilenos. 1 peso chileno equivale a 1.36 pesos mexicanos. La multa mensual sería de $394 a 591 mil pesos mexicanos.

VII. Conclusiones

Con todo lo que nos han quedado a deber los partidos políticos, la idea de quitarles dinero resulta tentadora, pero no deja de ser insuficiente para resolver las carencias de nuestra democracia o los muchos problemas que enfrenta el país.

Lo primero que hay que tener claro es que el financiamiento público de los partidos en México fue una de las medidas que hizo posible el tránsito a la democracia que hoy tenemos. Por razones de transparencia, equidad en las contiendas e independencia respecto a grupos económicos (legales e ilegales), se optó que el financiamiento público prevaleciera sobre el de origen privado (Woldenberg, 2017).

Hoy en día, reducir el financiamiento público de los partidos se presenta como una propuesta atractiva, pero no está exenta de riesgos y debemos estar plenamente conscientes de ellos.

En caso de reducirse a la mitad el presupuesto público de los partidos, tal y como se ha planteado, en este 2020 se liberarían recursos por aproximadamente 2 mil 500 millones de pesos ¿Qué tanto dinero es esto? Para darnos una idea, esta cifra equivale más o menos al precio de venta fijado para el polémico avión presidencial. Asimismo, representa tan solo una décima parte del presupuesto que requeriría el recién creado Instituto Nacional de Salud para el Bienestar (INSABI) para garantizar los servicios médicos y medicamentos gratuitos a las personas sin seguridad social. Vemos entonces que el ahorro, en efecto, sería de miles de millones de pesos, pero no alcanzaría para solucionar otros problemas y el costo sería demasiado, pues se mermaría las capacidades de los partidos políticos, en detrimento de los derechos de la ciudadanía.

En ese sentido, pensamos que en este debate resulta pertinente adoptar un enfoque de derechos humanos, no solo para atemperar las pasiones que el tema despierta, sino para exigirles un mejor desempeño a los partidos políticos y a los órganos del Estado que conforman.

En este trabajo, hemos enfatizado que, en las democracias constitucionales, los partidos no sólo deben ser considerados como figuras de intermediación entre el Estado y la sociedad civil, sino como órganos garantes de derechos. Siguiendo esta premisa, el financiamiento público de estas organizaciones formaría parte de las acciones que el Estado mexicano se encuentra obligado a realizar para garantizar los derechos de las personas, de forma consistente con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad reconocidos por la Constitución. Esto último, entre otras cosas, significa que todos los derechos son igualmente importantes y que la realización de cada uno depende del cumplimiento de otro.

Ningún derecho es gratuito y los derechos políticos no son la excepción. Asegurar el derecho de las personas a participar en la cosa pública demanda recursos, tanto para la organización de las elecciones, como para sostener la infraestructura institucional que da cauce a la pluralidad política.

En este orden de ideas, no deja de ser contradictorio que la austeridad presupuestal genere fuertes críticas cuando se recortan recursos a hospitales y escuelas, pero encuentre un sólido respaldo en la opinión pública cuando se habla de disminuir el presupuesto de los partidos políticos. Este fenómeno, ciertamente refleja el descrédito de los partidos en la sociedad, pero lo más preocupante es que evidencia una falta de comprensión y de valoración social respecto de: 1) la importancia de los derechos políticos y 2) el rol que los partidos políticos están llamados a cumplir en el ejercicio de este tipo de derechos.

Como se trató de dar cuenta en este cuaderno de investigación, los partidos son figuras indispensables para el ejercicio los derechos políticos de la ciudadanía, de la misma manera en que un hospital es un elemento necesario para garantizar el derecho a salud o una escuela para asegurar el derecho a la educación de las personas.

No se puede hablar de democracia sin partidos políticos. Estas organizaciones son indispensables para que los grandes colectivos humanos materialicen sus derechos políticos en el marco de sociedades modernas y complejas. Es verdad que una

persona puede hacer política sin recurrir a los partidos, pero la democracia, en tanto forma de organización política de masas, se sustenta sobre los partidos, en la medida en que facilitan que las personas se asocien y participen colectivamente en la conformación de los órganos de representación y los procesos de toma de decisiones de la democracia representativa.

Lo anterior no significa, en modo alguno, que los partidos políticos tengan que recibir dinero a manos llenas o que puedan ejercer discrecionalmente los recursos que se les asignan. Por el contrario, asumir que los partidos son figuras instrumentales en la garantía de derechos implica que su financiamiento debe someterse a estrictos controles democráticos de racionalidad, transparencia y rendición de cuentas, además de una verificación permanente y escrupulosa del cumplimiento de sus funciones sociales e institucionales. En ese sentido, un aspecto que no debe pasarse por alto es que la ciudadanía sigue teniendo el instrumento más poderoso para castigar o premiar a los partidos: el voto.

Es evidente la necesidad de erradicar los excesos, no obstante, hay que tener en cuenta los efectos adversos que tendría la disminución de recursos en los partidos como, por ejemplo, en el caso del presupuesto para promover la capacitación y el desarrollo político de las mujeres, especialmente, considerando que estos recursos de por sí han sido insuficientes para impulsar el adelanto de las mujeres en el seno de los partidos. De avanzar el recorte, deberían de tomarse previsiones para asegurar que los partidos no flaqueen en los esfuerzos orientados al avance político de las mujeres.

Mención aparte merece la propuesta de eliminar por completo el financiamiento público sugerida por algunos partidos. Aquí el riesgo es mucho mayor y hay que advertirlo con todas sus letras. La adopción de un esquema de financiamiento privado podría convertir a las elecciones en subastas de los cargos de elección popular. Hoy en día, gracias al financiamiento público, los partidos políticos son objeto de escrutinio público. Sustituir este esquema de financiamiento por uno privado facilitaría la captura de los partidos y que estos - y eventualmente el Estado-

le empiecen a rendir cuentas a las grandes corporaciones o al crimen organizado, en lugar de a la sociedad.

Otro aspecto que no deja de llamar la atención es que el debate que hemos presenciado ha sido más cualitativo que cuantitativo. Hasta el momento, las propuestas para disminuir los recursos de los partidos se han acotado a modificar el porcentaje de la UMA que se multiplica por el número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral. Este tipo de medidas únicamente producirían una disminución de los recursos de los partidos, pero no ofrecen ningún incentivo para que cumplan con sus funciones. Por ello, valdría la pena ponderar un criterio más cualitativo como, por ejemplo, indexar el presupuesto de los partidos a las tasas de crecimiento económico del país, de reducción de la pobreza, de participación electoral o incluso de recaudación fiscal. Desde luego que hay otras vías, pero lo que queremos enfatizar es que, desde un enfoque de derechos, existen otras maneras para exigirles más y mejores resultados a nuestros partidos.

Por último, pero no menos importante, se encuentra la necesidad de fortalecer el sistema de fiscalización en nuestro país, ya que de nada servirá disminuir el financiamiento público, si no se adoptan medidas para prevenir y sancionar el fondeo ilegal de partidos y campañas políticas. Los partidos están acostumbrados a gastar más de lo que se les da y de lo que se les permite en las contiendas. De acuerdo con algunas estimaciones, una campaña promedio para gobernador puede costar hasta 10 veces más que el tope legal (Casar y Ugalde, 2018). De ahí la pertinencia de llevar a cabo una revisión integral del esquema de fiscalización vigente, a fin de erradicar este tipo de prácticas.

Bibliografía

- Acuña Murillo, Ivonne (2018), “Elecciones 2018: Participación histórica de las mujeres”, Universidad Iberoamericana, disponible en https://bit.ly/2TGV9XX
- Alva Huitrón, Raymundo (2017), “Rompiendo techos de billetes: El uso del financiamiento público con perspectiva de género en los partidos políticos mexicanos”, pp. 243-272, en el Libro La Representación Política de las Mujeres, editado por Flavia Freidenberg, INE-UNAM, 2017, disponible en https://bit.ly/2NIn9qg
- Aparicio, Javier, (2007), “Financiamiento público a partidos políticos en México”, en *Temas para un Observatorio Electoral Ciudadano*, *Vol. III, Sistema Político Electoral*, Instituto Electoral del Distrito Federal, México D.F., Disponible en https://bit.ly/3an6u5z
- Bernal Moreno, Jorge, (2006), “El financiamiento de los partidos políticos en el derecho comparado: Alternativas para México”, Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 57-81, disponible en https://bit.ly/3aoSwjH
- Bobbio, Norberto, (1984), *El futuro de la democracia,* México: FCE.
- Burke, Edmund, (1942), *Textos políticos,* México, FCE.
- Carbonell, Miguel, (2016), “Derechos fundamentales y democracia”, en *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática núm. 31*, México: INE.
- Cárdenas, Jaime, (2016), “Partidos políticos y democracia”, en *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática núm. 8*, México: INE.
- Casar, María Amparo y Ugalde, Luis Carlos, (2018), *Dinero de bajo de la* mesa, México: Integralia/Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad.
- Fierro Ferráez, Ana, (2016). “Retos de los partidos políticos en transparencia proactiva”, Primera Edición, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, disponible en https://bit.ly/2RAXUa
- Figueroa Álvarez, Rosa, (2007), “Regulación del financiamiento de los partidos políticos en México y otros países”, Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, disponible en https://bit.ly/2RcrbJO

- Fix Fierro, Héctor (2005), *Los derechos políticos de los mexicanos,* México: TEPJF.
- Guzmán, Mario y Celia Mougrabi, (2014). "El costo de la democracia electoral en el ámbito estatal mexicano", Capítulo del Libro Fortalezas y Debilidades del Sistema Electoral Mexicano, Coordinado por Luis Carlos Ugalde Ramírez y Gustavo Rivera Loret de Mola, Primera Edición, pp. 19-66, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, disponible en https://bit.ly/3apvfxP
- Kelsen, Hans, (2005), *Esencia y valor de la democracia:* Ediciones Coyoacán.
- Raphael, Ricardo, (2012), *Reporte sobre la discriminación en México 2012 Derechos políticos,* México: CONAPRED.
- Rodríguez Zepeda, Jesús*,* (2011), *El financiamiento público de los partidos políticos nacionales para el desarrollo del liderazgo político de las mujeres.* México*:* TEPJF.
- Peschard, Jacqueline, (2007). "Los partidos políticos y la demanda de transparencia", en el Derecho a saber. Balance y perspectivas Cívicas, México, Fundar, pp. 109-113, disponible en https://bit.ly/37gTxbq
- Paoli Bolio, Francisco José, (2011), "Naturaleza de los partidos políticos" en Ackerman Rose, John Mill, *Elecciones 2012: en busca de equidad y legalidad*: UNAM, pp. 293-301.
- Ramírez Lemus, Edwin, (2017). "Financiamiento público electoral y reformas político electorales en México", Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, Ver https://bit.ly/2NL26DB
- Sartori, Giovanni, (1980), *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid: Alianza Editorial.
- Tépach Marcial, Reyes, (2015), "El financiamiento público federal para las actividades electorales y de los partidos políticos nacionales de México, analizados desde un enfoque orgánico", Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados del H Congreso de la Unión, disponible en https://bit.ly/37hnRCM
- Weber, Max, (1969), *Economía y Sociedad*, México: FCE.

- Woldenberg, José (2017), "Partidos y dinero", en *Reforma,* 6 de abril de 2017.
- Zovatto, Daniel, (1998), "Los derechos políticos como derechos humanos", en Dieter Nohlen Sonia Picado Daniel Zovatto (compiladores), *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*, IIDH/CAPEL, pp. 22-33.
- _____ (2012), "Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina", UNAM/IDEA Internacional, pp. 39-64, disponible en https://bit.ly/2TK6o1U

Documentos parlamentarios.

- Cámara de Diputados. *Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reducción de financiamiento público otorgado a los partidos políticos,* disponible en: http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2019/dic/20191212-III.pdf#page=2
- _____. Diario de los debates. Sesión Ordinaria del 12 de diciembre de 2019.

Normas consultadas.

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
- Ley General de Partidos Políticos.
- Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
- Reglamento de Fiscalización del INE.
- Diario Oficial de la Federación.

Dirección General de Difusión y Publicaciones

Lic. Martha Patricia Patiño Fierro

Directora General

Donceles No. 14, Col. Centro Histórico
C.P. 06020. Alcaldía Cuauhtémoc
Ciudad de México

Instituto Belisario Domínguez

@IBDSenado

ibd.senado.gob.mx