

Resumen del artículo

El financiamiento de los partidos políticos y la confianza ciudadana en México

The financing of political parties and citizens' trust in Mexico

Andrés Valdez Zepeda

Universidad de Guadalajara-Centro Universitario de

Ciencias Económico Administrativas. SNI I

azepeda@cucea.udg.mx avaldezepeda@gmail.com

orcid.org/0000-0002-4287-2638

Doctor en Estudios Latinoamericanos, con especialidad en Ciencia Política

Universidad de Nuevo México, Estados Unidos

Delia Amparo Huerta Franco

Universidad de Guadalajara-Centro Universitario de

Ciencias Económico Administrativas

damparo@cucea.udg.mx

orcid.org/0000-0003-4948-0626

Doctora en Ciencias Sociales por Universidad de Nuevo México

El artículo describe y analiza el financiamiento de los partidos políticos en México en los últimos años en su relación con la confianza de los ciudadanos. Aborda también los aspectos de institucionalización y nivel de competitividad del sistema de partidos, además de analizar el financiamiento de los partidos en su relación con el creciente abstencionismo de los electores mexicanos. Se concluye, que el mayor financiamiento de origen público ha coadyuvado en el deterioro de la imagen y nivel de confianza que los ciudadanos tienen respecto de estas instituciones políticas. Por lo tanto, se considera que sí es posible reducir el monto del financiamiento público

Palabras claves:

financiamiento, partidos

políticos, confianza,

institucionalización,

competitividad, democracia,

México.

a los partidos políticos, sin afectar la calidad de la incipiente democracia mexicana.

Keywords:

financing, political parties, trust, institutionalization, competitiveness, democracy, Mexico.

Abstract

This article describes and analyzes the financing of political parties in Mexico in recent years in relation to levels of citizens' trust, while also addressing the institutionalization and competitiveness of the party system, and analyzing the funding of parties in relation to the growing rates of abstention among Mexican voters. It concludes that greater funding from public sources has contributed to deteriorating the image and level of confidence that citizens manifest towards these political institutions. Therefore, it considers that it is feasible to reduce the amount of public financing given to political parties without affecting the quality of the country's incipient democracy.

Andrés Valdez Zepeda

Universidad de Guadalajara-Centro Universitario de
Ciencias Económico Administrativas, SNI I

Delia Amparo Huerta Franco

Universidad de Guadalajara-Centro Universitario de
Ciencias Económico Administrativas

El financiamiento de los partidos políticos y la confianza ciudadana en México

The financing of political parties and citizens' trust in Mexico

Introducción

El financiamiento de los partidos políticos siempre ha sido un tema controvertido en México. A raíz de las masivas protestas sociales por el incremento desmedido del precio de las gasolinas decretado por el gobierno federal y vigente a partir del 1 de enero de 2017, el tema del financiamiento a los nueve partidos con registro nacional volvió a ser parte del debate público.¹ En lo particular, la crítica se centró principalmente en el monto tan elevado de financiamiento con recursos públicos y los magros beneficios que el actual sistema de partidos representa para la democracia mexicana, ya que en 2017 (un año no electoral) el Instituto Nacional Electoral (INE) tiene asignando un presupuesto de casi 11 mil millones de pesos.

Al respecto y como parte de las medidas de austeridad y racionalización del gasto público, algunos gobernadores de los estados de la República, propusieron, en el marco de gran inconformidad y protestas masivas en la calle, la reducción del financiamiento de los partidos políticos, como fue el caso de Jorge Aristóteles Sandoval Díaz, gobernador constitucional del estado de Jalisco, quien señaló que “presentará una iniciativa de ley para que los partidos políticos no reciban financiamiento en año no electoral y que estos recursos serían destinados al Fondo de Contingencia para la Economía Familiar 2017” y así mitigar los efectos negativos del gasolinazo.² Por su parte,

1 Los partidos con registro oficial ante las autoridades electorales son el Partido Acción Nacional (PAN), el Partido Revolucionario Institucional (PRI), el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), el Partido del Trabajo (PT), el Movimiento de Regeneración Nacional (Morena), Partido de la Revolución Democrática (PRD), el Partido Movimiento Ciudadano (PMC), el Partido Nueva Alianza (PANAL) y Partido Encuentro Social (PES).

2 Véase Perla Gómez, “Propone Gobernador Reducir Presupuesto a los Partidos Políticos”, periódico Milenio Jalisco, 9 de enero de 2017, en: www.milenio.com/region/Propone-gobernador-financiamiento-partidos-politicos-gasolinazo-Milenio_Noticias_0_881311898.html. (consultado el 21 de febrero de 2017).

- 3 Esto implicaría renunciar a un monto cercano a los 60 millones de pesos en el año 2017.
- 4 Véase Salvador Corona, “Formaliza el PRI Jalisco plan para regresar Recursos”, periódico *El Economista*, 11 de enero de 2017, en <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2017/01/12/formaliza-pri-jalisco-plan-regresar-recursos> (consultado el 21 de febrero de 2017).
- 5 Véase “Quadratin: Agencia Mexicana de Información”, 18 de enero de 2017, en <https://www.quadratin.com.mx/sucesos/llama-margarita-zavala-a-reducir-presupuesto-partidos/> (consultado el 28 de febrero de 2017).
- 6 Véase “De Jalisco para México: Kumamoto presenta a diputados su plan para quitar 2 mil MDP a partidos”, *Animal Político*, portal digital, 2 de febrero de 2017, en: www.animalpolitico.com/2017/02/kumamoto-diputados-partidos/ (consultado el 21 de febrero de 2017).
- 7 El 23 de marzo de 2017, la Cámara de Diputados decidió por mayoría no aprobar la reducción del financiamiento de los partidos políticos hasta en tanto no se analice el tema a profundidad y participen expertos en la materia, así como la junta de coordinación política de la propia cámara de diputados federales (Jesus Cervantes, “Diputados dan marcha atrás en reducción al financiamiento de partidos”, en: www.proceso.com.mx/479349/diputados-dan-marcha-atras-en-reduccion-al-financiamiento-partidos

el entonces presidente del comité directivo estatal del Partido Revolucionario Institucional (PRI), José Socorro Velázquez, manifestó que su partido renunciaría a sus prerrogativas ante el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana (IEPC)³ y que estos recursos se destinaran al Fondo de Contingencia para la Economía Familiar 2017 que propuso el gobernador del estado de Jalisco.⁴

Por su parte, Margarita Ester Zavala Gómez del Campo, esposa del ex presidente Felipe Calderón Hinojosa y precandidata a la presidencia de la República, se pronunció el 18 de enero de 2017 por la reducción de 60 por ciento del presupuesto a los partidos políticos, ya que consideró que “representa un gasto fuerte del que se puede prescindir”.⁵

En este mismo sentido, el diputado independiente de Jalisco, Pedro Kummamoto presentó el 2 de febrero de 2017 en el palacio legislativo de San Lázaro, en la Ciudad de México, su iniciativa de reforma denominada “Sin voto no hay dinero” que pretende reformar el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 51 de la Ley General de Partidos Políticos para modificar la base a partir de la que se calcula el financiamiento de los partidos políticos, de tal forma que sean la votación válida emitida en la elección federal o local anterior y no el padrón electoral como sucede actualmente.⁶ De aprobarse dicha iniciativa, se podría reducir cerca de 59 por ciento del presupuesto de los partidos políticos por año, lo que para 2017 implicaría un ahorro de \$2,253 millones de pesos.⁷

De esta forma, el excesivo monto del financiamiento de los partidos políticos vuelve a ser parte del debate nacional, mismo que está incidiendo en la pérdida de confianza de los ciudadanos con respecto de estas instituciones, lo que repercute negativamente, de cierta manera, en la calidad y legitimidad de la democracia, ya que los partidos políticos son instituciones básicas de toda democracia electoral.

En este sentido, el presente artículo describe y analiza los aspectos más importantes del financiamiento de los partidos políticos en México en su relación con la confianza de los ciudadanos en estas instituciones. Para la realización del presente trabajo, se revisaron las páginas electrónicas de algunos

de los periódicos de mayor circulación en México, así como se realizó una extensa revisión bibliográfica sobre el tema del financiamiento de los partidos y la construcción de confianza ciudadana. En consecuencia, este estudio es de carácter descriptivo, enmarcado dentro de los estudios cualitativos y de análisis de caso.

El financiamiento de los partidos políticos en México

El financiamiento de los partidos políticos y de los organismos electorales⁸ a nivel federal y estatal es un tema central del actual debate político en México. Por un lado, existen voces críticas que señalan que es excesivo el monto de los recursos económicos de origen público que reciben los partidos e instituciones electorales,⁹ mientras que, por otro lado, se argumenta que para poder fortalecer y consolidar la naciente democracia política es necesario otorgar recursos suficientes a los partidos como instituciones esenciales de todo régimen democrático.¹⁰

Este debate ha sido generado por tres razones fundamentales: primero, por el alto monto del financiamiento que reciben los partidos con registro nacional; segundo, por la situación de precariedad y recesión económica en la que ha entrado la economía mexicana en los últimos años; y, tercero, por algunos escándalos financieros que se han generado en los partidos,¹¹ así como por la poca transparencia en el manejo de estos recursos públicos y la percepción de que no se obtiene por parte de la sociedad algún beneficio tangible con este gasto.

Sin embargo, más allá del debate coyuntural surge, por un lado, la inquietud sobre la necesidad de reducir el monto de los recursos públicos que se destinan a estos institutos políticos y, por otro lado, sobre la urgencia de que los partidos políticos refuerzen y rediseñen sus estrategias para agenciarse recursos provenientes de otras fuentes lícitas de financiamiento como las cuotas y aportaciones de sus militantes, para hacer menos gravosas las elecciones al erario público.

(consultado el 27 de marzo de 2017).

8 Los organismos electorales federales son el Instituto Nacional Electoral (INE) y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TRIFE).

9 Véase Marco Antonio Mares, “El Gran Negocio de la Democracia”, en *Mundo Ejecutivo*, abril de 2016.

10 José Wondenberg, *Dinero y política en América Latina: una visión comparada* (México: IFE, 2001).

11 Como el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y el Partido de la Sociedad Nacionalista (PSN), que existió entre 1998 y 2003.

12 Esto ha sido un problema de dimensiones históricas. El presupuesto autorizado en 2002 para seguridad pública fue de 7,320.1 millones de pesos, mientras que el presupuesto total de los organismos electorales fue de 6,458.3 millones de pesos (Mural, 2 de enero de 2002, p. 8A). Para 2017, el presupuesto autorizado es cercano a los 11 mil millones de pesos.

De hecho, si consideramos el monto total del financiamiento público que se dedica a los procesos electorales federales en su conjunto resulta que la democracia mexicana es de las más costosas del mundo, ya que tan sólo en el año 2017, un año no electoral, se aprobó por la Cámara de Diputados un presupuesto de 10 mil 932 millones 449 mil 787 pesos, de los cuales 4 mil 138 millones de pesos está destinado a financiar a los nueve partidos políticos.¹²

En el cuadro 1 se muestra el presupuesto que se le asignó a cada uno de los partidos políticos con registro nacional ante las autoridades electorales.

Cuadro 1. Financiamiento partidos políticos. México, 2017

	Actividades ordinarias permanentes	Educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, y tareas editoriales	Franquicias postales	Franquicias telegráficas	Total por partido
Partido Acción Nacional	\$759,442,113	\$22,783,264	\$8,757,743	\$77,055	\$791,060,175
Partido Revolucionario Institucional	\$1,004,337,987	\$30,130,140	\$8,757,743	\$77,055	\$1,043,302,925
Partido de la Revolución Democrática	\$455,159,108	\$13,654,773	\$8,757,743	\$77,055	\$477,648,679
Partido del Trabajo	\$217,254,999	\$6,517,650	\$8,757,743	\$77,055	\$232,607,447
Partido Verde Ecologista de México	\$338,022,381	\$10,140,671	\$8,757,743	\$77,055	\$356,997,830
Movimiento Ciudadano	\$313,331,759	\$9,399,953	\$8,757,743	\$77,055	\$331,566,510
Nueva Alianza	\$242,637,017	\$7,279,110	\$8,757,743	\$77,055	\$258,750,925
Morena	\$380,596,946	\$11,417,908	\$8,757,743	\$77,055	\$400,849,652
Encuentro Social	\$230,202,064	\$6,906,062	\$8,757,743	\$77,055	\$245,942,944
	\$3,940,984,374	\$118,229,531	\$78,819,687	\$693,495	\$4,138,727,087

Fuente: Cámara de Diputados, México, 2017.

Como respuesta a estos cuestionamientos, se podría pensar que más que un gasto el presupuesto destinado a los procesos electores, representa una inversión orientado a afianzar el proceso de cambio y democratización en México, así como institucionalizar y fortalecer el sistema de partidos políticos, motivando una mayor participación ciudadana y reducir el abstencionismo.¹³

Normatividad y financiamiento a partidos

Desde su fundación, los partidos políticos fueron considerados como organismos de carácter privado, mediante los cuales un determinado grupo de individuos se agrupaban con fines políticos para buscar posiciones de poder público.¹⁴ El financiamiento de las campañas provenía, en consecuencia, de fuentes privadas, ya que, desde la perspectiva legal, no se contemplaba partida alguna del gasto gubernamental para apoyar las actividades de los partidos.¹⁵

De esta forma, durante más de un siglo y medio el financiamiento a los partidos políticos provino de fuentes privadas, ya que no fue sino hasta 1977, como parte de la reforma política de José López Portillo, cuando los comicios electorales y los partidos fueron incorporados a la Constitución General de la República, iniciándose formalmente el financiamiento público a dichos institutos.¹⁶ A partir de esta reforma, a los partidos políticos se les consideró como entidades de interés público y, por lo tanto, se les proporcionó recursos económicos, aunque sin reglas claras de distribución, ampliándose además las prerrogativas que ya gozaban para la realización de sus tareas.¹⁷

En estos primeros años, los apoyos públicos que recibían los partidos fueron en especie (carteles, folletos y locales), además del acceso permanente a la radio y la televisión durante parte de los tiempos que por ley le correspondían al Estado. En 1986, durante el gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado, se realizó otra reforma a la Constitución General de la República en materia electoral. Producto de esta reforma, se modificó el Código Federal Electoral en el que se incluyó ya un financiamiento directo, combinado con

13 En este artículo también se analiza y discute sobre esta últimas tesis y señalamiento, que parece a simple vista ser inobjetable, pero que en este trabajo se considera que no es del todo acertada, ya que ni el grado de participación ciudadana en los comicios electorales, ni la institucionalización y competitividad del sistema de partidos dependen, exclusivamente, del monto del financiamiento de los partidos políticos. En consecuencia, se concluye que si es posible reducir el monto del financiamiento que reciben los partidos e instituciones electorales, sin generar trastornos al mismo sistema de partidos y a la naciente democracia mexicana.

14 Torcuato S. di Tella, *Historia de los partidos políticos en América Latina, siglo xx* (Uruguay-México: Fondo de Cultura Económica, 1994).

15 En México se organizan elecciones para elegir a los gobernantes en los diferentes puestos de elección popular desde 1828. La primera elección se dio en ese año, donde participaron como candidatos a la presidencia de la República Vicente Guerrero y Gómez Pedraza. Romero Flores Caballero, *Administración y política en la historia de México* (México: INAP/FCE, 1988).

16 Esta reforma se conoció como la reforma de Jesús Reyes Heroles, quien fungió, durante el sexenio de José López Portillo, como secretario de Gobernación. Esta reforma tuvo como objetivos el incorporar nuevos actores y fuerzas sociales al escenario

político nacional por la vía electoral y tratar de reducir los espacios a los movimientos guerrilleros que surgieron en esos años y que se manifestaban al margen de las estructuras electorales.

17 Aquí es necesario señalar que los primeros antecedentes en materia de apoyos gubernamentales a los partidos políticos en el país los encontramos desde 1963, ya que durante el sexenio del presidente Adolfo López Mateos se promulgó la Ley Electoral Federal, en la cual se señalaba que los partidos políticos con registro tenían exención de impuestos sobre timbre en caso de arrendamiento y los concernientes a rifas y sorteos para su propio mantenimiento, quedando además exentas de pagar el ISR en las utilidades provenientes de la enajenación de inmuebles adquiridos por compra o donación, así como por la venta de impresos relacionados con sus funciones públicas. Además, durante el gobierno de Luis Echeverría, en 1973, se incluyó en la Ley Federal Electoral las franquicias postales y telegráficas y tiempo gratuito en la radio y la televisión durante las campañas electorales federales. Jorge Alcocer, *Dineros y partidos* (México: Editorial CEPNA/Nuevos Horizontes Editoriales/Fundación Friedrich Ebert, 1993).

18 En esta ley se señalaba que los partidos políticos que recibían financiamiento público se dividiría en cuatro rubros: por actividad electoral, por actividades generales, por

las prerrogativas, determinándose el costo mínimo por campaña para diputados federales y multiplicándose por el número de candidatos registrados por el principio de mayoría relativa. En adición, se fijaron reglas de distribución del financiamiento público, mediante el establecimiento de fórmulas para calcular el monto total del financiamiento, un mecanismo de distribución y un calendario de las ministraciones.

En este ordenamiento, se contemplaba el financiamiento de los partidos políticos como complementario a sus ingresos y se pedía que estos institutos justificaran anualmente, ante la Comisión Federal Electoral, el empleo de dicho financiamiento, determinando además el monto de los recursos asignados en relación con su fuerza electoral.

En 1989, durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, se realizó otra reforma electoral mediante la cual se estableció que solamente los partidos que hubiesen obtenido 2.5 por ciento de la votación tendrían derecho al financiamiento público, modificando la disposición prevaleciente desde 1986 que señalaba un porcentaje de 1.5 de la votación nacional.¹⁸ A partir de este mismo año, como parte de la reforma política, los partidos legalmente reconocidos, adicionalmente de los recursos que recibían de sus afiliados y simpatizantes, tuvieron derecho al financiamiento público que se dividió en cuatro rubros: por actividad electoral, por actividades generales, por subrogación del Estado de las contribuciones que los diputados y senadores habrían de aportar para el sostenimiento de sus partidos y por actividades específicas (educación y capacitación política, así como por tareas editoriales).

En la reforma electoral de 1993, casi al finalizar el gobierno de Carlos Salinas, se estableció explícitamente la prohibición de realizar aportaciones o donativos a los partidos en dinero o en especie, a todos los entes públicos en los tres niveles de gobierno, a las empresas de carácter mercantil, los extranjeros, los ministros o iglesias y se establecieron además límites al financiamiento privado.¹⁹

En 1996, durante el sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León, se realizó otra reforma electoral en la que se estableció que en el financiamiento de

los partidos políticos prevalecerá el de origen público sobre el privado, se cambió el umbral de votación para acceder a los recursos públicos quedando en 2 por ciento, se incrementan los recursos que se destinan a los partidos y sus actividades, se ampliaron las facultades para poder fiscalizar el uso de dichos recursos²⁰ y se determinó el porcentaje de distribución que corresponde a cada partido político.²¹ En 2014, se realizó otra reforma electoral que aumentó el umbral de representación de 2 a 3 por ciento para obtener el registro oficial y así lograr acceder a los recursos económicos del erario público por parte de los partidos políticos. Como parte de esta reforma, se creó la Ley General de Partidos Políticos y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Todas y cada una de estas reformas incidieron para que hubiera una mayor equidad en la competencia política entre los diferentes partidos políticos y se generará certidumbre y confianza entre los diferentes actores que participan en el proceso electoral. Sin embargo, el aumento presupuestal a los partidos políticos se produjo gracias a las diferentes reformas electorales que se dieron en los últimos años y a la presión que ejercieron los mismos partidos de oposición y un sector de la sociedad civil para introducir medidas normativas y apoyos presupuestales que generarían una mayor equidad en los procesos político-electORALES. Finalmente es importante señalar que la reforma electoral de 1996 fue la que mayormente incidió para que los partidos aumentaran sus recursos económicos de forma significativa.

El financiamiento en una perspectiva comparada

El financiamiento de los partidos políticos con recursos públicos no es exclusivo de México, es muy común encontrar en las diferentes democracias del mundo ejemplos en los que se destinan apoyos económicos a los partidos para financiar ya sean sus campañas o incluso sus actividades permanentes. Este financiamiento, para algunos casos, data desde la mitad del siglo xx.

Por ejemplo, en 1947, Italia fue la nación que por primera vez introdujo a nivel constitucional el reconocimiento a los partidos y el que determinó

subrogación del Estado de las contribuciones que los diputados y senadores habrían de aportar para el sostenimiento de sus partidos sumando 50 por ciento del monto anual del ingreso por concepto de dietas de los integrantes del grupo parlamentario, y por actividades específicas como actividades editoriales, de capacitación y educación política.

19 En este ordenamiento se señalaba que los simpatizantes podían aportar hasta uno por ciento del monto total del financiamiento a los partidos para una persona física a lo largo de un año y 5 por ciento del mismo monto para personas morales facultadas para realizar aportaciones. Alonso Lujambio, *Adiós a la excepcionalidad: régimen presidencial y gobierno dividido en México* (Buenos Aires: CLACSO, 2001).

20 Como parte de la reforma, se oficializó la creación de la comisión de fiscalización del IFE ya de carácter permanente.

21 De acuerdo con la actual Ley General de Partidos Políticos y a Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales de México, 70 por ciento del monto total se distribuirá de manera proporcional a los votos obtenidos en la última elección y 30% se distribuirá de modo igualitario entre todos los partidos, en la que se incluía también el tiempo gratuito en radio y televisión.

el apoyo económico para el sostenimiento de dichos institutos políticos. En 1949, lo hizo Alemania, Francia en 1958 y Grecia en 1975.

En América Latina, Uruguay fue el país donde por primera vez, en 1928, la normatividad electoral contempló la asignación y la consecuente regulación de recursos públicos a los partidos políticos. Le siguió Costa Rica en 1949 y Argentina en 1961. En el caso de México, este se dio en el año 1977. Hoy día en esta región, sólo Venezuela no otorga ningún tipo de financiamiento a los partidos políticos,²² mientras que Chile y Perú lo hacen en montos muy reducidos y sólo de tipo indirecto. Los demás países otorgan apoyos tanto directos como indirectos a los partidos políticos que cuentan con registro ante las instancias o autoridades electorales.

Sobre el costo del voto, México tiene una de las democracias más caras de todo el continente americano, presupuestalmente hablando, ya que en Estados Unidos de América el costo del voto es de 0.2 dólares, en Canadá de 0.2 dólares, en Ecuador de 0.2 dólares, en Guatemala de 0.02 dólares y en México de 3.3 dólares.²³

Sin embargo, a pesar de que la constante a nivel mundial es el que los partidos políticos reciban algún tipo de financiamiento del erario público, situación que está además en relación con la fuerza electoral que representan, el monto de los recursos es relativamente reducido comparado con el caso de nuestro país. Es decir, en el caso de México los montos de financiamiento público hacia los partidos es muy alto, además de las prerrogativas y apoyos indirectos que reciben como el acceso gratuito a los medios de comunicación o las franquicias postales, por señalar algunos.

Al respecto Daniel Zovatto y Pablo Gutiérrez (2011) señalan que el financiamiento de los partidos políticos en América Latina ha estado centrado en tratar de dotar de una mayor equidad a las contiendas electorales y que el tema del financiamiento es por sí mismo complejo, irresuelto y controversial.²⁴

En México, el financiamiento de los partidos políticos se da hoy día principalmente por subvenciones que el Estado les otorga para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, para financiar gastos de campaña

22 La Constitución Bolivariana de 1999, bajo el mandato de Hugo Chávez Frías prohibió todo tipo de financiamiento público a los partidos políticos. Esta disposición sigue vigente en la actualidad.

23 Véase Kevin Casas-Zamora, *Paying for democracy, Paying for democracy. Political Finance and State Funding for Partie. Informe*, 2005.

24 Daniel Sovatto y Pablo Gutiérrez, *El financiamiento de los partidos políticos en América Latina*. (México: Editorial OEA/UNAM/Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, 2001).

y para sus actividades específicas de investigación y preparación política e ideológica. En la legislación electoral, se contempla los topes a los gastos de campaña a los partidos,²⁵ la fiscalización de los recursos, una reglamentación de las contribuciones no públicas a los partidos, la prohibición del uso de recursos gubernamentales fuera del presupuesto autorizado, así como la prohibición para la transferencia de recursos provenientes del extranjero o de algún ministro de culto o grupo religioso.²⁶

El costo de los partidos y procesos electorales

El debate actual sobre el financiamiento de los partidos políticos en México se ha centrado básicamente sobre el origen²⁷ y el monto del presupuesto que los institutos y sus candidatos a puestos de elección popular reciben del erario público y sobre la racionalidad de este gasto, ya que son excesivos los recursos económicos que los partidos reciben y poca la “rentabilidad” o “productividad” que se obtiene,²⁸ y en algunos casos, se presentan malos manejos financieros e incluso pruebas de corrupción al interior de estos institutos políticos.²⁹

Este debate ha sido reeditado, en parte, debido al incremento sustancial del monto presupuestal de origen público que han experimentado los partidos en los últimos años, ya que se considera que para que la democracia funcione y se fortalezca el sistema de partidos políticos, como sustento esencial de la democracia electoral, se tienen que destinar grandes recursos económicos a estos institutos políticos.³⁰ Es decir, la democracia cuesta y este costo lo tiene que cubrir el contribuyente mexicano.³¹

Este aumento del presupuesto que se ha dado a los partidos políticos en los últimos años ha dependido no sólo de la evolución del índice nacional de precios al consumidor que determina el Banco de México, sino además por el número de partidos que cuentan con el reconocimiento legal por la autoridad electoral, ya que la legislación en la materia contempla una base presupuestal que aumenta (se multiplica) de acuerdo con el número de partidos registrados. De esta forma, el monto del financiamiento del año

25 Aquí es importante señalar que dichos topes son muy generosos para los partidos, ya que para la elección del año 2000 el tope para candidatos a la presidencia de la República fue de 491 millones 816 mil 870.75 pesos, para senadores de 404 millones, 680 mil 348.82 pesos y para diputados de 221 millones 621 mil 181.00 pesos. En el caso de las elecciones presidenciales de 2012, el tope de gasto de campaña fue de 336 millones 117 mil 084 pesos. El tope de gasto de campaña para diputado federal en la elección presidencial de 2012 fue de 1 millón, 120 mil 373 pesos. Esta disminución se debió a la reducción del tiempo de campaña de 161 días a 90 para el caso de las elecciones presidenciales y a la imposibilidad de comprar de forma directa o a través de terceros espacios para la publicidad electoral en medios electrónicos de comunicación.

26 Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, *La reforma electoral de 1996: una descripción general*, (México: FCE, 1997).

27 El argumento central para que se privilegie el financiamiento público por encima del privado tiene que ver con los peligros y tentaciones para que dineros provenientes de fuentes ilegales puedan penetrar las campañas políticas. Por ejemplo, de acuerdo con José Woldenberg, los partidos pueden ser prisioneros de grandes agentes de mercado o, incluso, de grupos de interés que operan al margen de la legalidad. Woldenberg, *Dinero y política en América Latina*.

- 28 Aquí es importante notar que es difícil en el campo de la política el poder cuantificar el grado de productividad o rentabilidad de un actor político, por lo que más bien pudiera pensarse en el valor que dichos políticos agregan a la sociedad.
- 29 Por ejemplo, es muy frecuente encontrar en la prensa nacional comentarios de editorialistas que señalan que algunos partidos “pequeños”, como el PVEM, se han convertido en empresas familiares que lucran con los recursos que reciben del erario público.
- 30 De acuerdo con José Wondenberg, los partidos políticos son organismos vitales de los sistemas de representación plural y, por lo tanto, entidades de auténtico interés público, cuya existencia merece ser apuntalada con fondos públicos. Wondenberg, *Dinero y política en América Latina*.
- 31 Véase Ciro Murayama, “Dinero y partidos: la perversión de la política”, en revista *Voz y Voto: Política y elecciones* 98, Nueva época (15 de abril de 2001).
- 32 Desde 1997 y hasta 2007 las Agrupaciones Políticas Nacionales recibieron financimiento de origen público. Sin embargo, con la reforma electoral de 2007-2008 se eliminó el apoyo a este tipo de agrupaciones políticas.
- 33 A esto hay que agregar el costo de los comicios electorales a nivel estatal, ya que tan solo en el Estado de México, donde se celebrarán elecciones en junio de 2017 para elegir al gobernador del estado, cada uno de los
- 2017 es superior a los 4 mil millones de pesos, a pesar de que ese año no se realizarán elecciones federales.
- La gráfica 1 muestra el monto del presupuesto ordinario para los partidos en el año 2016 (millones de pesos)
-
- | Partido | Presupuesto (millones de pesos) |
|------------------|---------------------------------|
| PAN | 830.3 |
| PRI | 1,091.9 |
| PRD | 499.5 |
| PVEM | 382.7 |
| MC | 338.0 |
| PANAL | 280.1 |
| Morena | 419.7 |
| Encuentro Social | 267.7 |
- Si consideramos el presupuesto que por ley se otorga también a los candidatos independientes, así como los gastos que se derivan de las otras prerrogativas, como el apoyo para la producción de programas de radio y televisión, la cifra se incrementa.³² A esto hay que agregar, el costo que implica la transmisión de los spots publicitarios en radio y televisión, que si bien no son costeados por los partidos políticos también representan un gasto económico importante.³³
- De hecho, en la elección federal de 2015, los partidos políticos con registro nacional tuvieron también acceso a los medios de comunicación a través de los tiempos oficiales que al Estado Mexicano le corresponde. En esta elección y de acuerdo con Ortega³⁴ el INE tuvo 48 minutos a su disposición de los tiempos del Estado, de los cuales 30 se repartieron entre los partidos políticos una parte de manera equitativa y otra conforme al porcentaje de votos que obtuvieron en la elección anterior, lo que representa 3.3 spot de 30 segundos por hora. Los restantes 18 minutos se destinaron a las autoridades electorales y jurisdiccionales federales como el propio INE o el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), así como los Organismos Públicos Locales Electorales (OPLES). En total, se emitieron cerca

de 30 millones de spots en radio, televisión e internet en esta elección.³⁵ Estos spots tienen un costo tanto en su producción como en su transmisión. De acuerdo con un estudio realizado por Integralia, el costo de éstos –sólo en el Distrito Federal y el Estado de México– sería de más de 15 mil millones de pesos; es decir, tres veces más del presupuesto que se repartió a los partidos políticos para este año electoral que es de 5 mil 356 millones de pesos.³⁶

En 2016, ante la realización de elecciones en 14 entidades de la República,³⁷ se emitieron 9 millones 585 mil 394 spots en radio y televisión. En las precampañas se emitieron 2 millones 509 mil 557, en el tiempo de inter-campaña 1 millón 458 mil 940 y en campaña 5 millones, 616 mil 887.

Este mayor gasto en comunicación política a través de la televisión y la radio no sólo ha sido producto de los avances tecnológicos y de los cambios en la legislación electoral, sino también de la mayor socialización de esta tecnología en todos los estratos sociales, ya que según el Informe de Desarrollo Humano de 2016, América Latina y el Caribe es la región en vías de desarrollo donde existe un mayor número de televisores por cada mil habitantes. Tan solo en México, según el Instituto Federal de Telecomunicaciones 98.3 por ciento de los habitantes cuenta al menos con algún televisor en casa.

De esta forma, a la par que se ha intensificado la competencia y el uso de nuevas estrategias de mercadotecnia política en los procesos electorales, se han incrementado también los costos de las campañas políticas llegando a cifras muy elevadas para las actividades de comunicación política y persuasión del electorado.

Además, a esto hay que agregar los gastos que se realizan en comunicación social por parte de los diferentes gobiernos (federal, estatal y municipal) y que de cierta manera representan un gasto en comunicación y mercadotecnia política, ya que tan sólo en el año 2013 el gobierno federal gastó más de 7 mil millones de pesos para promocionar las acciones de gobierno e informar de sus actividades a la población. En el año 2015, el gobierno federal gastó en comunicación social más de 9 mil millones de pesos.³⁸ Tan solo en el estado de Puebla, el anterior gobernador, Rafael Moreno Valle, gastó 809 millones en promover sus acciones.³⁹

candidatos registrados podrá gastar durante los 59 días que dura la campaña hasta 285.5 millones de pesos.

34 Adriana Ortega, “Partidos transmiten más de 30 millones de spots en campaña con cargo a recursos públicos”, *SinEmbargo*, 4 de junio de 2015, en: www.sinembargo.mx/04-06-2015/1366072 (consultado el 24 de febrero de 2017).

35 Tan solo en la Ciudad de México, los partidos políticos tuvieron el siguiente tiempo gratuito en los medios de comunicación para difundir sus propuestas y candidatos en los comicios electorales de 2015. Precampaña del 1 al 30 de enero de 2015 tendrán 11 minutos los partidos. Intercampaña será del 31 de enero al 19 de abril en ese periodo se repartirán 9 minutos. Campaña se desarrollará del 20 de abril al 3 de junio, les dará 15 minutos diarios a todos los participantes.

36 Ortega, “Partidos transmiten más de 30 millones de spots en campaña”.

37 Las entidades federativas que organizaron elecciones en este año fueron Aguascalientes, Baja California, Chihuahua, Ciudad de México, Durango, Hidalgo, Oaxaca, Puebla, Sinaloa, Quintana Roo, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas.

38 Véase “El gasto histórico de Peña en publicidad oficial”, *Animal Político*, en: www.animalpolitico.com/blogueros-altoparlante/2015/07/13/el-gasto-histórico-de-peña-en-publicidad-oficial/ (consultado el 28 de febrero de 2017).

39 Elvia Cruz, “en seis años, Moreno Valle Destinó 809 MPD para promover sus acciones”, Revista Expansión, jueves 23 de marzo de 2017.

40 Ante la idea generalizada de que las elecciones actualmente se ganan o se pierden en la televisión o en el ciber espacio, el modo de hacer campaña en la región se asemeja crecientemente al modelo norteamericano, donde la mercadotecnia electoral, los sondeos, los asesores de imagen, las redes sociales y los especialistas en comunicación se convierten en factores decisivos para convencer a los electores.

41 De acuerdo con Scott Mainwaring y Timothy Scully, un sistema de partidos está institucionalizado si reúne las siguientes características: primero, existe estabilidad en las reglas y la naturaleza de la competencia política entre los partidos. Segundo, existen partidos políticos con raíces estables en la sociedad y con una bien identificada clientela electoral. Tercero, los partidos políticos se transforman en actores políticos principales dentro del escenario nacional proporcionando legitimidad al proceso electoral y a los partidos mismos. Y, finalmente, los partidos políticos superan su fase caudillista para institucionalizarse como organismos políticos legítimos de la sociedad. Mainwaring y Scully, *Building democratic institutions: party system in Latin America* (Stanford: Stanford University Press, 1995). Por su parte, Samuel Huntington

En suma, sobre el costo de la democracia mexicana, se puede decir que es muy alto el presupuesto que se dedica a los procesos electorales ya que como está diseñado el actual marco normativo, el gasto de las campañas ha encarecido los procesos electorales. Esto ha sido así debido a la necesidad de los partidos y candidatos de estar presentes en los medios de comunicación masiva, contratar asesores, estar en contacto directo o a través de sus representantes con los votantes o realizar encuestas.⁴⁰ Sin embargo, esto tiene que cambiar hacia modelos más eficientes y menos costosos como puede ser el uso de redes sociales mediadas por dispositivos tecnológicos y el uso de la Internet a través de lo que se conoce como las ciber campañas electorales.

Dinero e institucionalización

Se podría pensar que el presupuesto que se destina a los partidos tiene como finalidad el institucionalizar el sistema de partidos y elevar su nivel de competencia. De esta forma, la inversión multimillonaria que año tras año se realiza para financiar a los partidos y a la misma institución electoral no tiene otro fin sino el afianzar las condiciones necesarias para la consolidación de la democracia y el fortalecimiento de sus instituciones fundamentales: los partidos políticos.

Sin embargo, para el caso mexicano la institucionalización⁴¹ y el nivel de competencia⁴² de los partidos y del sistema de partidos ha dependido más bien de otras variables que del monto presupuestal que reciben anualmente estos institutos políticos.

De hecho, por disposición legal, el monto del presupuesto electoral se determina de manera proporcional (en 70 por ciento del monto total) al número de votos que cada partido obtuvo en la elección pasada y de manera igualitaria (el 30 por ciento restante), entre todos los partidos que cuentan con reconocimiento legal. Esto implica, el que el aumento presupuestal a los partidos es producto del incremento del nivel de competencia e institucionalización del sistema de partidos y no al revés. Es decir, se parte de una

premisa falsa y se llega, en consecuencia, también a conclusiones equivocadas, al señalar que el aumento del presupuesto a los partidos ha generado un mayor nivel de competitividad interpartidista y esto ha fortalecido la democracia.

Más bien, el planteamiento debe ser hecho a la inversa, ya que el incremento del nivel de competencia de los partidos y la misma institucionalización del sistema de partidos políticos⁴³ ha incidido para que se dé una mayor equidad en materia de financiamiento de origen público para los partidos. Es decir, el cambio político y el incremento del nivel de competitividad se dio con anticipación al incremento presupuestal a los partidos, por lo que no es acertado señalar que el aumento en el presupuesto a los partidos fortaleció el sistema de partidos y su nivel de competitividad. Más bien, el aumento presupuestal ha sido un producto del proceso de transición.

En suma, se puede afirmar enfáticamente que el nivel de competitividad y la mayor institucionalización del sistema de partidos políticos ha precedido los incrementos presupuestales que los partidos han recibido a partir de la reforma electoral de 1996, por lo que no se puede asegurar que exista una relación positiva entre presupuesto y competitividad/institucionalización de los institutos políticos.

Presupuesto y abstencionismo

También se podría pensar que el incremento del monto del financiamiento público para los partidos y las organizaciones electorales puede ayudar a reducir el abstencionismo y motivar la participación ciudadana. Es decir, a un mayor presupuesto dedicado a las actividades de comunicación y persuasión política de los partidos y organismos electorales debe corresponder un mayor número de ciudadanos que acudan a votar en los procesos electorales. Sin embargo, este otro planteamiento difiere de los resultados obtenidos en esta materia, ya que si se analiza el incremento al presupuesto en las últimas elecciones presidenciales y el porcentaje de abstencionismo encontramos que a mayor presupuesto no corresponde un mayor por-

apunta que una organización está institucionalizada si presenta las siguientes características: alto nivel de adaptabilidad, un grado superior de complejidad de su estructura organizativa, goza de autonomía y tiene un alto nivel de coherencia tanto en su organización como en sus procedimientos. Huntington, *El orden político en las sociedades en cambio* (México: Editorial Paidós, 1992).

42 Por competitividad se entiende la capacidad de los partidos por obtener votos en una elección y mantener además el apoyo de los electores después del proceso electoral.

43 El presupuesto del INE para el año 2017 es de 10 mil, 932 millones 449 mil 789 pesos, de los cuales 4 mil 138 millones 727 mil 087 pesos son para los partidos políticos.

centaje de participación, sino que incluso, se observa un decrecimiento en el porcentaje de participación entre las elecciones celebradas entre 1994 y el año 2012, periodo, que por cierto, se incrementó sustancialmente el monto del financiamiento para partidos políticos y órganos electorales, como se muestra en la siguiente tabla. Como se observa, en el año 1994 se obtuvo el menor porcentaje de abstencionismo (26), un poco antes de que se incrementara sustancialmente el monto del financiamiento público a los partidos políticos.⁴⁴

44 En ese año fue asesinado el candidato del PRI a la presidencia de la República, Luis Donald Colosio Murrieta. También coincide con el levantamiento armado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) y con el inicio de la crisis económica.

Cuadro 2. Participación y abstencionismo en elecciones federales en México, 1991-2012

Año	Porcentaje de participación	Porcentaje de abstencionismo
1991	60	40
1994	74	26
1997	58	42
2000	62	38
2003	42	58
2006	59	41
2009	44	55
2012	63	37

Fuente: Elaboración propia con información del INE.

Es decir, el aumento sustancial del presupuesto que los partidos políticos y la misma institución electoral ha experimentado en los últimos años no explica el porcentaje de participación ciudadana en los comicios electores, ya que el abstencionismo, más bien, tiene que ver con el grado de creatividad de las campañas, el tipo de candidatos que se postulan y la naturaleza de la oferta electoral que proponen, así como el grado y el nivel de conflictividad social que prevalece en una determinada circunscripción electoral.⁴⁵

45 De acuerdo con Saymond L. Lipset, el porcentaje de abstencionismo que se presenta en una elección es un reflejo del nivel de conflicto social que predomina en una determinada circunscripción electoral. Lipset, *El hombre político* (Méjico: FLACSO/UNAM, 1997).

Partidos políticos y confianza ciudadana

La confianza es un término polisémico que ha sido definido de varias maneras por diversos autores. Para algunos, la confianza está relacionada con la interacción social y la experiencia que se obtiene en ella. Por ejemplo, Schottlaender⁴⁶ (1958) considera que la confianza resulta de la experiencia vivida hasta ahora y de la esperanza en lo bueno del hombre. Por su parte, Kramer⁴⁷ la asocia a una predisposición del carácter de la persona que confía. Para Jasso⁴⁸ (2000), la confianza está en función de la perspectiva temporal y conectada a las anticipaciones de los individuos, es decir, con base en las últimas experiencias. Para Lorentz⁴⁹ (1996), la confianza es el resultado cognoscitivo de un juicio inductivo basado en las últimas interacciones.

De esta manera, la mayoría de los autores basan la confianza en tres variables principales: primero, la percepción; segundo, la predisposición a confiar; y tercero, el contexto social.⁵⁰

La percepción de confiabilidad del otro, está relacionada con percibir en él cualidades que lo hacen merecedor de nuestra confianza⁵¹ (Gill, Boies, Finegan y McNally 2005). En la predisposición, se tiende a confiar en el ser humano, como menciona Kramer “la predisposición a confiar por parte de quien confía, y se refiere a la tendencia a ver al ser humano como una persona buena y, por ende, confiable”.⁵² Por último, el contexto social, que para Gill et al.⁵³ hace referencia a los valores y las normas institucionales existentes en la sociedad.

En el contexto sociopolítico, se usa comúnmente el término “confianza social”⁵⁴ (Petermann) como un tipo de confianza política. Para Montero, Zmerli y Newton la “confianza social” es (...)

el elemento central en un complejo círculo virtuoso en el cual un conjunto de actitudes, como la mutualidad, la reciprocidad y la confianza, se asocian con la participación social y la implicación en asuntos comunitarios y cívicos; éstos contribuyen a construir las instituciones sociales y políticas necesarias para unos gobiernos democráticos y eficientes; y éstos, a

46 Schottlaender (1958), citado por Alatorre, Valdez y Novoa, “Confianza es destino: un análisis de la percepción de los electores universitarios en la elección presidencial de México, 2012”, *Revista Pensamiento Americano* 7:13 (2014): 185.

47 Roderick Kramer, “Trust and distrust in organizations: emerging perspectives, enduring questions”, *Annual Review of Psychology* (1999): 569-598.

48 Jasso (2000), citado por Alatorre, Valdez y Novoa, “Confianza es destino: un análisis de la percepción de los electores universitarios en la elección presidencial de México, 2012”, *Revista Pensamiento Americano* 7:13 (2014): 185.

49 Lorentz (1996), citado por Alatorre, Valdez y Novoa, “Confianza es destino: un análisis de la percepción de los electores universitarios en la elección presidencial de México, 2012”, *Revista Pensamiento Americano* 7:13 (2014): 185.

50 También algunos estudiosos del tema han considerado la confianza como un recurso cultural (Piotr Sztompka, *Trust. A sociological theory* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999); y Barry R. Weingast, “The political foundations of democracy and the rule of law”, *American Political Science Review* 91: 2 (June, 1997): 245-263; Ronald Inglehart, *Culture shift in advanced industry society* (EUA: Princeton University Press, 1989). . Otros, como una emoción, producto de las relaciones sociales que se establecen en un

espacio y tiempo determinado (Echeverría).

51 H. Gill, K. Boies, J. Finegan y J. McNally, "Antecedents of trust: establishing a boundary condition for the relation between propensity to trust and intention to trust", *Journal of Business and Psychology* (2005): 287-302.

52 Kramer, "Trust and distrust in organizations".

53 Gill et al., "Antecedents of trust".

54 Franz Petermann, *Psicología de la confianza* (Barcelona: Herder, 1999).

55 P. J. Montero, S. Zmerli y K. Newton, "Confianza social, confianza política y satisfacción con la democracia", *Revista de Investigaciones Sociológicas* (2008): 11-54. Por su parte, Francis Fukuyama (1998) considera que el bienestar de una nación, así como su capacidad de competir se haya condicionado por una única característica cultural: el nivel de confianza inherente a esta sociedad. Fukuyama, *Confianza* (Buenos Aires: Atlántida, 1998).

56 F. Alatorre, A. Valdez y J. Novoa, "Confianza es destino. Un análisis de la percepción de los electores universitarios en la elección presidencial de México, 2012", *Revista Pensamiento Americano* 7:13 (2014): 183-210.

57 Véase Russell Hardin, *Trust (Key Concepts)* (EUA: Polity Press, 2006).

58 Francisco Herreros Vázquez, *The problem of forming social capital. Why Trust?* (Nueva York: Palgrave, 2004).

59 Montero, Zmerli y Newton, "Confianza social, confianza política".

su vez, crean las condiciones en las cuales pueden florecer la confianza social y política.⁵⁵

Analizando las conceptualizaciones anteriores, se puede sintetizar el término de confianza en experiencias obtenidas y expectativas deseadas, donde se ponen los intereses propios en manos de los demás, en el cual se ve reducido el temor y la inseguridad, para alcanzar un beneficio mutuo.⁵⁶ (Alatorre y Valdez)

Ahora bien, en el ámbito sociopolítico, la confianza es el resultado de la experiencia, la interacción y la esperanza de los ciudadanos sobre los individuos que ocupan un espacio de representación pública, y, por ende, tienen poder, el cual puede ejercerse para generar un bien común.

Puede decirse que la confianza existe cuando "A cree que B no le dañará consciente o intencionadamente, en el peor de los casos, y que tratará de actuar en su interés y protegerlo, en el mejor de los casos" (...). Es así, que se simplifica la confianza política, lo que "A" (políticos) tienen que hacer para crear confianza en "B" (sociedad).⁵⁷

De acuerdo con Herreros Vázquez,⁵⁸ la confianza política es universalmente considerada buena para la democracia. Por un lado, se argumenta que altos niveles de confianza en los políticos, los partidos políticos y las instituciones políticas es sinónimo de buena salud democrática, y, por otro lado, se afirma que la confianza política es un valioso activo para el funcionamiento de las instituciones.

Montero, Zmerli y Newton⁵⁹ consideran que la confianza en una institución es la creencia en que ésta no actuará de una forma arbitraria o discriminatoria que resulte dañina para nuestros intereses o los del país, sino que nos traten a nosotros y a los demás ciudadanos de una forma igualitaria, justa y correcta.

Por otro parte, la confianza es concebida como una decisión. "Confío en mi representante político" significa, de acuerdo con esta definición de confianza, "apruebo el comportamiento de mi representante, aunque no sepa

con toda seguridad si este comportamiento es conforme a mis intereses o no".⁶⁰ (Herreros Vázquez).

En contraste a lo anterior, Luhman⁶¹ apunta que “la confianza, en realidad, no puede ser una decisión: no se puede confiar o desconfiar a voluntad”. Es decir, no hay una escala de medición para la confianza, no hay una escala de grises en la cual se pueda identificar en nivel de confianza, la confianza es “blanco y negro”, simplemente se confía o no se confía.

Contrario a este señalamiento, Hardin⁶² considera que existen dos tipos de confianza: primero, la confianza particularizada, intensa o densa (thick) y segundo la confianza generalizada, diluida o delgada (thin). La primera corresponde a las personas con relaciones cercanas, y la segunda es la confianza en el otro sin referentes concretos. Por su parte Newton habla de dos tipos de confianza de acuerdo en quien se deposita ésta. Por un lado, la confianza en las personas (trust) y, por el otro, la confianza en las instituciones (confidence).

Para fines de este trabajo, se considera que existen diferentes niveles de confianza, mismos que pueden ser medidos con distintos instrumentos, como los estudios demoscópicos y que, en el ámbito político, la confianza puede darse a nivel de persona o a nivel de institución. De hecho, la mayoría de las encuestas de opinión sobre la confianza se realizan generalmente acerca de las instituciones y muy pocas con respecto a los actores que dirigen o laboran en estas instituciones.

En el caso de México, los partidos políticos son las instituciones que menos confianza le generan a la población y esto es debido a tres razones principales. Primero, por el monto de los recursos económicos que se destina para su sostenimiento. Segundo, por los excesos, abusos y corruptelas que se perciben en el ejercicio del poder político por parte de sus dirigentes. Y tercero, por la percepción del nulo o poco beneficio que generan a la sociedad.

El siguiente cuadro, muestra la evolución de la confianza de las instituciones en México durante los años 2015 y 2016, donde se observa que la institución que menos confianza le genera a la ciudadanía son precisamente los partidos políticos, con una calificación de 4.8 en una escala de 0 a 10.

60 Herreros, *The problem of forming social capital*.

61 Niklas Luhmann, *Sociología del riesgo* (México: UIA/Universidad de Guadalajara, 1992).

62 Hardin, *Trust*.

Cuadro 3. Evaluación confianza en instituciones, 2015-2016

	Calificaciones			Calificaciones	
Instituciones	2015	2016	Instituciones	2015	2016
Universidades	7.3	7.1	Cadena de televisión	6.2	5.9
Iglesia	7.1	6.9	SCJN	6.3	5.8
Ejército	7	6.8	Senadores	5.3	5.2
CNDH	6.9	6.6	Presidencia	5.7	5.1
Estaciones de radio	6.6	6.4	Policía	5.3	5
Medios de comunicación	6.6	6.3	Diputados	5.2	5
Empresarios	6.5	6.2	Sindicatos	5.4	4.9
INE	6.1	6.2	Partidos políticos	4.9	4.8
Bancos	6.2	6.1	Promedio	6.2	5.9

Fuente: Consulta Mitofsky: México: Confianza en las instituciones 2017, en <http://www.consulta.mx/index.php/estudios-e-investigaciones/mexico-opina/item/1003-mexico-confianza-en-instituciones-2017> (consultado el 1 de abril de 2017).

En el mismo sentido, la percepción por parte de la sociedad sobre el desempeño de los partidos políticos y su nivel de productividad también es otro factor que coadyuva en la pérdida de confianza de estas instituciones básicas de la democracia liberal.

El cuadro 4 muestra el nivel de productividad de los diputados federales en la XVIII Legislatura.

Cuadro 4. Los partidos políticos más y menos productivos

Iniciativas por diputados de la LXIII Legislatura									
PRI	PAN	PRD	PVEM	Morena	Movimiento Ciudadano	Nueva Alianza	Encuentro Social	Sin partido	IND
3.6	4.5	6.2	5.6	5.6	18.2	11.6	10.3	3	4

*Se dividió el número de iniciativas presentadas entre el número de diputados de cada bancada, información disponible hasta el 23 de febrero de 2017.

Fuente: Cámara de Diputados.

A manera de conclusión

El financiamiento de los partidos políticos en México ha generado en los últimos años un álgido debate sobre la racionalidad del gasto presupuestal de origen público que se destina a financiar las actividades ordinarias de estos institutos y sus campañas electorales. Por un lado, se señala que es excesivo el monto del financiamiento destinado a los procesos electorales y a los institutos políticos. Por otro lado, se encuentra la necesidad de mantener los subsidios a los partidos y así tratar de fomentar la naciente democracia mexicana.

De la misma forma, se encuentra el hecho de que el alto financiamiento a los partidos políticos con recursos de origen público y la percepción de pocos o nulos beneficios que recibe la sociedad mexicana de parte de estos institutos, ha coadyuvado enormemente al desprestigio de los mismos y ha minado la confianza ciudadana, siendo hoy día los que menos confianza le generan a los mexicanos.

Ahora bien, una vez revisado los diferentes aspectos del financiamiento, tanto desde la perspectiva normativa, política, presupuestal y comparada y su relación con el nivel de confianza ciudadana, se plantean las siguientes consideraciones finales a manera de conclusión.

El financiamiento de los partidos políticos con recursos mayoritariamente de origen público y la percepción de su uso de manera abusiva por parte de sus dirigentes ha generado un desprestigio de estos institutos y una mayor desconfianza ciudadana, lo que a su vez ha deteriorado también la confianza de los ciudadanos en la incipiente democracia mexicana.

Esta democracia no es producto del mayor financiamiento de los partidos políticos, ya que no existe una relación directa entre el monto de financiamiento y el desarrollo de una democracia. La democracia es producto de otro tipo de factores y circunstancias de carácter histórico, cultural y político, que se han presentado como parte de un proceso global de cambio político de cuño democrático.

El abstencionismo no tiene relación con el monto de recursos públicos destinados a los partidos políticos y sus candidatos. Más bien tiene que ver

con la cultura política del mexicano, el grado de creatividad y motivación de las campañas electorales, el tipo de candidatos que se postulan y la naturaleza de la oferta electoral que proponen, así como con el grado y el nivel de conflictividad social que prevalece en una determinada circunscripción electoral.

El hecho de que los partidos políticos dependan mayoritariamente del erario público como fuente de financiamiento ha atrofiado la creatividad y las capacidades propias de los institutos para agenciararse recursos propios como sucedía en el pasado y los ha introducido en una dinámica de pereza institucional y dependencia ociosa del Estado.

De cambiar las actuales reglas del financiamiento para los partidos políticos y de darle una mayor importancia a los recursos provenientes de fuentes privadas, los partidos se verían obligados a rendir cuentas claras y oportunas a la sociedad y a eficientar su gasto, tendrían además que esforzarse por crear redes de simpatizantes y reclutar nuevos miembros que les aporten recursos para su sostenimiento, de tal forma que se daría en la práctica un real acercamiento con la sociedad, lo que diferiría del actual distanciamiento que hoy prevalece.

El alto financiamiento que reciben los partidos políticos y los organismos electorales lo único que ha generado han sido partidos políticos ricos, medios masivos de comunicación y agencias de publicidad opulentas y una burocracia partidista acaudalada. El valor que han incorporado los institutos políticos y los actores políticos a la sociedad es escaso y a todas luces insuficiente.

El sistema de partidos políticos y la naciente democracia mexicana necesita contar con el apoyo financiero proveniente de fondos públicos, sin embargo, el monto del financiamiento tiene que ser mucho menor a lo que se está proporcionando en la actualidad a los partidos.⁶³ En este sentido, sí es posible reducir el monto del presupuesto de origen público asignado a los partidos políticos y a las autoridades electorales sin ocasionar daños al sistema de partidos políticos, su nivel de institucionalización y competitividad. De hecho, en otros países con democracias consolidadas, como el caso de los

63 El porcentaje de reducción del financiamiento de origen público a los partidos políticos debe ser calculado en relación al beneficio e impacto que estos institutos pueden generar a la democracia y tomando en cuenta los recursos mínimos necesarios para el mantenimiento de su infraestructura, sus fundaciones o centros de investigación y estudio y el pago del rubro de sus servicios personales y gastos de operación.

Estados Unidos de América del Norte, los partidos políticos han generado todo un sistema de ingeniería financiera para recolectar recurso proveniente del sector privado, que se convierte en la fuente principal de financiamiento de sus actividades.

De reducirse el financiamiento a los partidos y reducir el presupuesto dedicado a las campañas políticas en los procesos electorales, la participación ciudadana en dichos comicios y el sistema de partidos no experimentaría cambios sustanciales. Además, se puede ampliar el tiempo de acceso gratuito a los medios de comunicación, utilizando el tiempo oficial que por ley le corresponde al Estado. En este sentido, se puede pensar en el modelo que prevalece en España, donde el acceso a la televisión se da sólo a través de las prerrogativas que por ley les corresponde a los partidos políticos.⁶⁴

Las consecuencias negativas que ha traído la dependencia excesiva de los partidos políticos de las finanzas públicas son varias, entre las que sobresalen, la subordinación crónica respecto del Estado, descontento y crítica de la ciudadanía ante los escándalos financieros, la pérdida de contacto con la sociedad, la esclerotización de la maquinaria electoral para agenciarse recursos de fuentes privadas, la corrupción y la baja eficiencia en el uso de sus presupuestos.

Lo que se propone, es lograr un sano balance y ajuste del presupuesto que reciben los partidos, de tal forma que se acomode a las realidades económicas del país. Con menos recursos de origen público para los partidos políticos, se puede esperar el uso más racional de estos recursos y que el nivel de confianza ciudadana en estas instituciones pueda aumentar, mejorando a su vez la confianza de los mexicanos en su democracia en la medida que los partidos políticos son instituciones básicas de todo sistema democrático.

64 En este país, durante los procesos electorales, se amplían los tiempos gratuitos de los partidos para dar a conocer sus candidatos, las plataformas electorales y su oferta política para la ciudadanía.

Recibido: 02 de abril de 2017

Aprobado: 16 de agosto de 2017