



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

**“HACIA UN NUEVO MODELO DE SISTEMA DE PARTIDOS POLÍTICOS Y
CANDIDATOS INDEPENDIENTES EN MÉXICO”**

**TRABAJO TERMINAL
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE DOCTOR EN DERECHO
PARLAMENTARIO**

Presenta

Mtro. Jorge Manriquez Centeno

Tutora Académica

Dra. Claudia Elena Robles Cardoso

Tutores Adjuntos

Dr. Edgar Humberto Cruz Martínez

Dra. María Elizabeth Díaz López



ESTADO DE MÉXICO, ENERO 2020

Índice

Resumen	8
Introducción	9
Protocolo	14

Capítulo I

Marco teórico-histórico conceptual

1.1 Democracia clásica	22
1.2 Democracia representativa	30
1.3 Democracia, constitución y derechos humanos	50
1.4 Democracia procedimental versus democracia sustantiva	54
1.5 Partidos políticos	59
1.6 Democracia y garantías	68
1.7 Derechos políticos	74
1.7.1 Derecho a votar	81
1.7.2 Derecho a ser votado	83
1.8 Financiamiento a partidos políticos	86

Capítulo II

Marco político – Electoral en México

2.1 Sistema de partidos y transición en México sin candidatos independientes	89
2.2 Representación política y derechos humanos	97
2.3 Reformas electorales y condiciones de la competencia política	105
2.3.1 Prerrogativas a partidos políticos	108
2.4 Financiamiento a partidos	119
2.4.1. Financiamiento público para gastos de campaña a partidos políticos	123

Capítulo III

Nuevo modelo de financiamiento enfocado a candidatos

3.1 Estudio comparativo financiamiento de campaña	127
3.2 Nuevo modelo de financiamiento público de candidatos	167
3.3. Hacia un nuevo sistema de partidos políticos y candidatos independientes	173
Conclusiones	187
Bibliografía	191
Anexo 1	
Ensayo. Reforma electoral de 2014. Más dinero a los partidos políticos	204
Anexo 2	
Ensayo. Reforma electoral de 2014. Necesaria desaparición del financiamiento a actividades específicas	224
Anexo 3	
Propuesta de Iniciativa para crear un nuevo modelo de financiamiento igualitario para candidatos de partido e independientes.	245

Resumen

Los partidos políticos precisan de recursos para financiar las actividades que desarrollan con el objetivo de alcanzar el poder político. Por ello, este tema es nodal para el buen funcionamiento de la democracia, en tanto forma de gobierno.

Sin embargo, en los últimos lustros se ha registrado un creciente malestar en contra de la democracia, sobre todo, por la actuación de sus figuras “estelares”, como lo son los partidos políticos y sus candidatos, que han sido los principales artífices del actual marco constitucional y legal del sistema político mexicano.

Lo anterior, se comprueba con la evidencia histórico de que, de 1946 a 2012, los partidos políticos fueron la única vía para contender por los cargos de elección popular, siendo una paradoja de la transición que los entonces llamados partidos de oposición, que lucharon por “romper” el sistema autoritario, no hayan pugnado por establecer las candidaturas independientes.

Esta paradoja histórica no es fortuita, sino que fue la decisión concertada de los partidos y sus dirigentes para sustituir un sistema hegemónico de excepción por otro diferente, donde fueron excluidos los ciudadanos que no simpatizaban con los partidos políticos, controlados por verdaderas oligarquías, que se han caracterizado por construir todo una maquinaria a su favor.

Esta partidocracia se alejó de sus funciones sociales como son la articulación y sistematización de las demandas sociales, creación de ciudadanía, socialización de la problemática socioeconómica y movilización en pro de las demandas sociales, para cumplir únicamente su función respecto a la lucha por alcanzar el poder político. Naturalmente esta partidocracia, tiene a su disposición exorbitantes recursos públicos y privados, con la consecuente crítica social.

Partiendo de lo anterior, el propósito del presente trabajo es dar a conocer un nuevo modelo de sistema de partidos políticos y candidatos independientes, a efecto de establecer mejores condiciones para la competencia política en nuestro país, ejemplificando cómo funcionaría este modelo, tomando como base los datos correspondientes al pasado proceso electoral federal 2018, en que se renovaron el Poder Ejecutivo Federal y las dos Cámaras del Congreso de la Unión.

Introducción

1977, es esencial para comprender la historia reciente de nuestro país. Año del inicio a la transición a la democracia que culmina en el 2000, con el arribo de un instituto político diferente al del PRI, considerado por esa especial simbiosis con el poder, como partido de Estado, dado que, desde 1929, estuvo encaramado en el poder, bajo distintas facetas.

Don Daniel Cosío Villegas lo caracterizaba magníficamente en el *“El sistema político mexicano”*, donde definía al sistema político mexicano de entonces como una “Monarquía Absoluta Sexenal y Hereditaria”, y Giovanni Sartori, como “sistema de partido hegemónico”, en donde los ritos, los ritmos de la política y, sobre todo, “el estilo personal de gobernar” (paternalista y autoritario, muy “a lo mexicano”), absorbiera en los sectores del PRI (popular, campesino, obrero, e inicialmente en los primeros tiempos existía el militar), a prácticamente toda la sociedad mexicana.

Ciertamente ese control vertical y dominio de todos los espacios públicos y hasta privados tuvo éxitos inobjetable en lo macroeconómico como el llamado “milagro mexicano”, es decir, el crecimiento sostenible de la economía mexicana, de los 40’s a los 70’s, pero con un altísimo costo de la pérdida de derechos políticos y civiles.

De tal forma, mientras en la mayoría de países latinoamericanos la historia se desarrollaba entre férreas dictaduras, golpes de Estado, revueltas, nuestro país transitaba por los carriles del “statu quo” del sistema de partido hegemónico, construido impecablemente. Bueno, hasta fines de los años 70’s, con sus sobresaltos y rupturas, como los movimientos sindicales, guerrilleros, estudiantiles, que conjuntamente empezaron a resquebrajar el cuadro del “quien se mueva no sale en la foto”.

Esta raigambre y consolidación del sistema fue el motivo de que el proceso de transición a la democracia tuviera como principal actor al PRI, y no como ocurrió en los países que transitaron por la “Tercera ola de la transición”, es decir, el cambio radical del régimen político. El PRI fue dictando los tiempos, los momentos y los acuerdos en las negociaciones.

Por ello, la transición mexicana fue sui generis. Las diferentes mesas de las negociaciones fueron puestas por priistas; y más tarde, por ex priistas convertidos en opositores y por panistas, que fueron logrando los acuerdos necesarios para ir transformando el sistema político. Un aspecto central, es que la transición tuvo como eje fundamental lo electoral, cuyas reglas y marco normativo, se fue transfigurando a partir de lentas pero continuas reformas electorales. Lo electoral fue la punta de lanza que fue abriendo el sistema, en una “mecánica del cambio”, muy “a la mexicana”.

Así llegamos al 2000 y pareciera que no hay reversa: La democracia llegó para quedarse. Tan es así, que luego de dos sexenios blanquiazules, el PRI volvió al poder con Enrique Peña Nieto, para volver a perderlo.

¿Qué hemos cambiado en estos años de transición, es decir, del 2000 a la fecha? Pareciera que el malestar contra la democracia se acrecienta al convertirse los problemas de pobreza extrema, narcotráfico, inseguridad pública, entre otros, en males endémicos del Estado mexicano.

Tan solo revisemos los resultados de la Encuesta ENCUP (2012), donde se destaca que en la confianza a las instituciones los partidos políticos, conjuntamente con la policía están hasta el final de la tabla con 4.4 y 4.3 de calificación ciudadana, respectivamente, en una escala de 0 a 10. Más que reprobados. La calificación del nivel de corrupción en el país es de 4.54, a autoridades estatales del 4.34 por ciento, en una escala del 0 al 5 por ciento. En la pregunta: En su opinión, ¿acabar con la corrupción en nuestro país es muy posible, posible, poco posible o nada posible?, solo el 5 por ciento contestó que si es posible, 38 por ciento posible y el demás porcentaje menciono que es poco posible y nada posible (19 por ciento). Asimismo, el 70 por ciento no confía en sus semejantes.

Latinobarómetro (2013) señala que el 15.1% de los encuestados preferiría, en algunas circunstancias, un gobierno autoritario a uno democrático; en tanto al 31% le da lo mismo un sistema que otro; 5% no saben; 0.5% no respondió; y menos de la mitad (48,4%) piensan que la democracia es la mejor opción; en cuanto al trabajo que desarrolla el congreso nacional, solamente el 3.4% mencionaron que es muy bueno y 33.9% como bueno; en tanto que el 38.5% lo ubicaron como malo y

12.5% como muy malo y el 11.2% no sabe y el 0.5% no respondió. Esta imagen negativa la compartieron con el trabajo que desarrollan los partidos ya que 47% de los encuestados consideró malo su trabajo y 22.7% como muy malo; el 5% no sabe lo suficiente y solamente el 0.8 % respondió que realizan muy buen trabajo y el 23.7% buen trabajo.

En este trabajo aportamos más datos, información sobre la mala percepción ciudadana sobre la democracia y sus instituciones, así como los niveles alarmantes de pobreza. Sustentamos la necesidad de transitar de una democracia procedimental a una sustantiva.

Por ello, ahora más que nunca, es necesario establecer un análisis integral de lo que se ha denominado la Reforma del Estado, en donde se tomen en consideración aspectos centrales de los poderes y órganos que lo conforman, evitando con ello, protagonismos basadas en propuestas parciales como iniciativas que buscan la desaparición de los Organismos Públicos Electorales Locales (OPLES) o hasta el retorno de la designación de los Consejeros de esos OPLES, por parte de la Cámara de Diputados. No es factible continuar con la “tónica” de formular y aprobar esas medidas parciales, al calor de la mayoría de un solo partido dominante. Es decir, retomando la vieja y malograda usanza del “mayoriteo” autoritario de tipo legislativo; los famosos “albazos”, que no hemos podido erradicar.

Debe realizarse una cirugía mayor a los órganos que conforman los tres poderes del Estado, a sus instituciones administrativas, de fiscalización, reformulando el actual marco jurídico, totalmente abigarrado e inentendible para la ciudadanía. Como ejemplo están las actuales normas “generales” electorales con un “Frankstein” electoral como el INE, sobrecargado de funciones en lo federal y local.

Cierto lo electoral tiene un gran significado, pero debe ser solo una parte de la reforma del Estado, que debe trascender el ámbito del legislativo, involucrando a académicos, especialistas, estudiosos de las diferentes materias, representantes de la sociedad civil, estudiosos, entre otros.

La paradoja histórica de la transición, es que los partidos políticos de oposición, que fueron luchando en diversos frentes para pluralizar los espacios de

debate político, preferentemente los foros legislativos, y que fueron abriendo camino para readecuar las reglas electorales, no hayan tenido como bandera “abrir” ese sistema de participación política para posibilitar el acceso de los candidatos independientes, ya que desde 1946 hasta el 2012 la única vía para contender por los cargos de elección popular fueron los partidos políticos.

Por ello, la discusión debe ir más allá de ese ámbito, ya que dentro de la reforma de las instituciones que conforman el estado y el sistema político se resalta la construcción de un nuevo sistema de partidos, ya que los legisladores emanados de partidos políticos han construido un difuso y malogrado sistema de partidos y sistema electoral.

Con este propósito deben analizarse a fondo aspectos sustanciales como el sistema plurinominal y las diputaciones de ese tipo, dado que actualmente y en términos generales, sirven para mantener oligarquías políticas en los partidos y no conllevan una labor de gestión y comunicación con sus electores. De tal forma, ese sistema ya cumplió su función histórica de incorporar a los grupos minoritarios, y, por tanto, debe desaparecer, si es que sigue conservando sus actuales características, alcances y función.

Estos son solo algunos ejemplos. Y vuelvo subrayar: Todo ello dentro de un enfoque de reingeniería integral, que abarque a todos los órganos del Estado, incluyendo un nuevo marco constitucional y legal. Este trabajo se inscribe en ese propósito.

Con esta advertencia, pasemos a explicar la propuesta de este trabajo: Establecer, en su conjunto, un nuevo modelo de financiamiento a candidatos de partido e independientes, de tipo igualitario, a efecto de lograr mejores condiciones para la competencia política, sin menoscabo del derecho político a ser votado de los candidatos surgidos de las filas partidistas y de aquellos que opten por la vía independiente, todo ello a partir de la visión del garantismo.

La equidad en la contienda electoral es un requisito esencial para que las campañas entre los candidatos de partido y los candidatos independientes se lleven a cabo en igualdad de circunstancias, situación que no acontece porque la fórmula establecida para la determinación de los recursos se centra en los partidos políticos,

como se explicará en la presente investigación, en donde se propondrá rediseñar el modelo de financiamiento de los partidos políticos para incluir recursos igualitarios para candidatos de partidos políticos y candidatos independientes respecto de cada modalidad de elección, durante campañas federales, cuyo esquema se podría replicar en las entidades federativas.

En este contexto, en el Capítulo I, se da a conocer el marco teórico-histórico conceptual en el que transita este trabajo, explicándose los conceptos fundamentales de democracia clásica, democracia representativa, así como su interrelación con la constitución, derechos humanos, partidos políticos, todo ello visto desde la necesidad histórica de construir una democracia sustantiva.

En el Capítulo II se aborda, en lo concreto, el marco político-electoral en México, detallándose las características del sistema político mexicano y el proceso de transición a la democracia, y las particularidades que hemos comentado, en donde fue central lo electoral.

Con base en lo anterior se analizará el modelo de financiamiento público que prevén la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y la normatividad aplicable para el desarrollo de las campañas electorales de los diversos candidatos postulados por las fuerzas políticas y los ciudadanos que obtuvieron su registro de manera independiente. Asimismo se efectúa un estudio comparativo financiamiento de campaña de candidatos independientes, a nivel de algunos países latinoamericanos.

Con todo lo anteriormente establecido se propone un modelo alternativo de financiamiento público de candidatos, que formará parte de un nuevo sistema de partidos políticos y candidatos independientes.

Finalmente, se presentan las conclusiones y la bibliografía, así como los Anexos que considero interesantes para los lectores, dado que en uno de ellos se da a conocer la propuesta de reducción al financiamiento público a los partidos políticos y, en otro, la necesaria desaparición del llamado financiamiento de actividades específicas. Todo ello, a la luz de la reforma electoral 2014. En el último anexo se presenta la Iniciativa que sustenta la propuesta de este trabajo, tal y como se comprometió en el registro de la Tesis.

Protocolo

1. Título:

“Hacia un nuevo modelo de sistema de partidos políticos y candidatos independientes en México”.

2. Planteamiento del problema:

El problema nodal a resolver es cómo asignarles recursos igualitarios a los candidatos de partidos y candidatos independiente, desde una visión del garantismo, a efecto de replantear el sistema de partidos políticos para esbozar un nuevo sistema de partidos pero que incluya a las candidaturas independientes ya no como si se tratara de un nuevo partido político, como actualmente está diseñado el sistema de financiamiento, sino como un elemento imprescindible del mismo sistema.

Por lo anterior esta investigación sería el primer esfuerzo de ese planteamiento, siendo fundamental otorgarles prerrogativas igualitarias en materia de financiamiento público a los candidatos registrados ante la autoridad electoral correspondiente, sin distinguir su origen, porque ambos tienen la misma connotación, son candidatos, es decir, pretenden un cargo de representación popular, dentro del sistema político mexicano, por ende, no debe ni se justifican las diferenciaciones entre los candidatos de partidos y candidatos independientes.

De ahí, que dicho sistema tendría que ser denominado sistema de partidos políticos y candidatos independientes, en un redimensionamiento radical que necesariamente debe incluir otros aspectos fundamentales como el otorgamiento igualitario de la prerrogativa de radio y tv a los mismos, con lo cual se podría enfrentar el creciente deterioro y hartazgo social en contra del actual sistema de partidos.

3. Pregunta de investigación:

¿Es factible establecer un nuevo modelo de sistema de partidos políticos, que incluya también como componente esencial a los candidatos independientes, para

enfrentar el creciente deterioro y hartazgo social y el malestar contra la democracia como forma de gobierno?

4. Hipótesis:

Si se establece un nuevo modelo de financiamiento a candidatos de partidos e independientes en los órdenes federal y de las entidades federativas, entonces se generarán mejores condiciones para la competencia política y para enfrentar el creciente deterioro y hartazgo social contra el sistema de partidos.

5. Objetivos; General y Específicos:

General

Analizar la necesidad de establecer un nuevo modelo de sistema de partidos y candidatos independientes, en un redimensionamiento radical, que debe incluir otros aspectos como otorgamiento de recursos igualitario.

Objetivos específicos:

- a) Establecer un nuevo modelo de financiamiento público para gastos de campaña de candidatos de partido e independientes a nivel federal.
- b) Realizar un estudio comparativo con datos de las fórmulas de cada entidad federativa y montos otorgados a los partidos políticos y candidatos independientes en las elecciones locales, mediante el cual se evidencia la heterogeneidad de formas de asignación de recursos públicos a los candidatos independientes.
- c) Estudiar la forma de cómo se establece el financiamiento para los partidos políticos en las entidades federativas, todo ello para proponer la nacionalización de un nuevo modelo de financiamiento a candidatos de partido e independientes.
- d) Proponer una iniciativa de reforma constitucional y legal en el ámbito federal, retomando los anteriores aspectos.

6. Justificación:

La equidad en la contienda electoral es un requisito esencial para que las campañas entre los candidatos de partido y los candidatos independientes se lleven a cabo en igualdad de circunstancias, situación que no acontece porque la fórmula establecida para la determinación de los recursos se centra en los partidos políticos, ya que mediante una fórmula previa (la del financiamiento público ordinario de los institutos políticos), considera al total de los candidatos independientes como “partido político de nueva creación, en una diferenciación insostenible, dado que se trata de la misma figura, es decir, candidatos, y por consiguiente debe determinarse una bolsa en general por modalidad de elección, para que posteriormente se subdivida entre candidatos de partidos e independientes.

Por lo cual en este trabajo se propondrá rediseñar el modelo de financiamiento de los partidos políticos para incluir recursos igualitarios para candidatos de partidos políticos y candidatos independientes respecto de cada modalidad de elección, durante campañas federales (Presidente de la República, senadores y diputados), a efecto de canalizar recursos idénticos a cada candidato registrado, ya sea de partido o independiente, cuyo esquema se podría replicar en las entidades federativas.

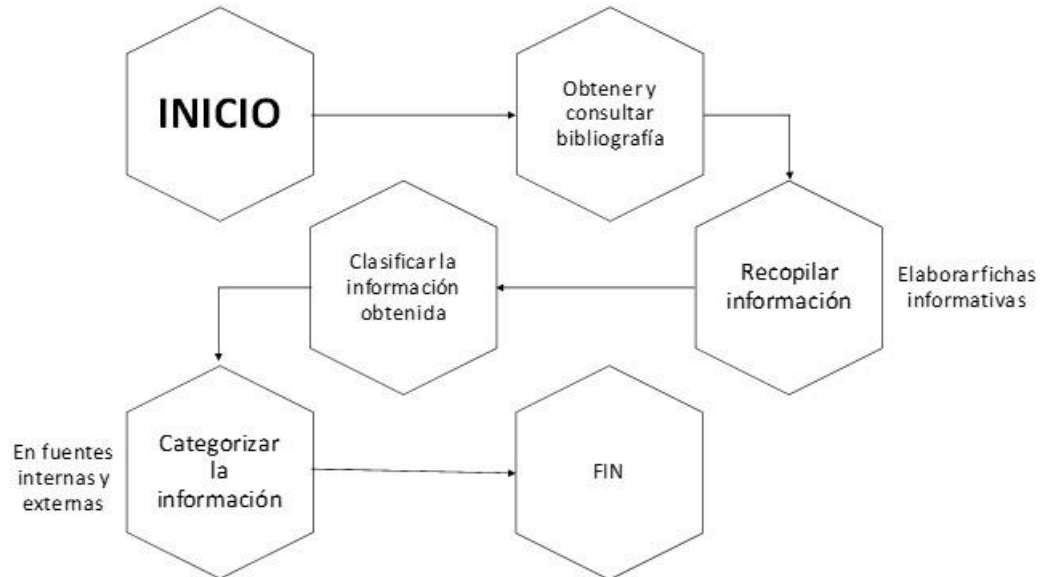
7. Antecedentes del problema de investigación

Al respecto, se realizó una investigación para identificar la bibliografía que aborda el tema de las candidaturas independientes, encontrándose diversidad de autores y textos que abordan el tema desde diferentes ópticas.

Se recurrirá a la heurística y la hermenéutica para el establecimiento del estado del arte, tomado en consideración los tres momentos que se relacionan con el círculo hermenéutico (que se integra con el pretexto, el texto y el horizonte de sentido); a saber: la contextualización, la clasificación y la categorización.

Así, la ruta para elaborar el estado del arte del estudio “Hacia un nuevo modelo de sistema de partidos políticos y candidatos independientes en México”, será la siguiente:

ELABORACIÓN DEL ESTADO DEL ARTE



8. Diseño o metodología de investigación:

- **Enfoque de investigación**

Mixto

Elegimos un enfoque mixto de investigación dado que tratándose de financiamiento público tendremos que analizar la fórmula de asignación de los recursos de los partidos políticos a nivel federal (candidatos a presidente de la República, senadores y diputados federales), misma que se replica a nivel de las entidades federativas, todo ello para proponer, en su conjunto, un nuevo modelo de financiamiento a candidatos de partido e independientes, de tipo igualitario.

Por lo anterior es natural que utilicemos el enfoque cuantitativo, pero igualmente será necesario aplicar el cualitativo dado que tenemos que analizar la heterogeneidad de formas o modelos de financiamiento a los candidatos independientes, siendo necesario otorgar recursos igualitarios a los candidatos de partido e independientes, con lo cual se pretende establecer un nuevo modelo de sistema de partidos y candidatos independientes, en un redimensionamiento radical, que debe incluir otros aspectos como otorgamiento igualitario de la prerrogativa de radio y tv a los mismos, con lo cual se podría enfrentar el creciente deterioro y hartazgo social en contra del actual sistema de partidos.

9. Marco teórico

A partir de la reforma constitucional federal, ocurrida en junio de 2011, que abrió la posibilidad a las y los ciudadanos mexicanos de postularse a diversas candidaturas de elección popular a través de las candidaturas independientes, se hace necesario analizar la forma en que estas candidaturas impactan en el sistema de representación política; de tal suerte que para efectos de este trabajo, el análisis se realizará a partir de la teoría de la masa crítica, la cual pretende explicar si el incremento de algún grupo minoritario en las esferas de poder desemboca en una diferencia sustancial para dicho grupo, según los planteamientos de Rosabeth Moss Kanter (1977), en este caso de las y los candidatos independientes, y que se puede definir como representación sustantiva, "...teorías como la de la "masa crítica" señalan que un incremento en la [representatividad] puede generar "un cambio cualitativo en las relaciones de poder que permite por primera vez a la minoría utilizar los recursos de la organización para mejorar su propia situación y la del grupo al que pertenecen" (Valcárcel 1997, citado en Roza, Llanos y Garzón de la Roza, 15).

Para robustecer el análisis a partir de la teoría citada, se partirá de la referencia puntual a la representación descriptiva, misma que tiene a su principal estudiosa en Hanna Fenichel Pitkin (1967), quien concibe la representación como un actuar por otros, por lo que se crea un vínculo entre el representante y el representado, por lo que el representante debe actuar en consonancia con los deseos e inquietudes de los miembros del grupo al que representa.

La autora señala que para que exista la representación se requieren de las condiciones siguientes: elecciones libres, un organismo representativo y que el gobierno no se concentre en un único gobernante, haciendo alusión a la necesaria existencia de contrapesos.

Para Hanna Pitkin la representación es un concepto que se compone de cinco dimensiones:

- 1) La representación como autorización: concibe al representante con autorización para actuar y cuyas consecuencias de sus acciones recaerán en sus representados.

- 2) La representación como responsabilidad: la representación es concebida desde la perspectiva de la rendición de cuentas por parte del representante.
- 3) La representación como descripción: Desde esta dimensión la representación “depende de las características del representante, de lo que es y de lo que parece ser, en el ser algo antes que el hacer algo. El representante no actúa por otros; los ‘sustituye’ en virtud de una correspondencia o conexión entre ellos, de una semejanza o reflejo” (Pitkin, 1985: 67). Por lo que esta dimensión considera tanto las características con las que debe contar el representante como el procedimiento de selección. La representación descriptiva hace alusión, únicamente a que los miembros de un grupo determinado sean electos, sin considerar si éstos realmente pondrán en la agenda sus demandas y establecer políticas públicas, relacionadas con los temas que le son comunes.
- 4) La representación simbólica: Se sustenta en la identificación emocional, “los símbolos representan alguna cosa, que la hacen presente mediante su misma presencia, aunque de hecho esa cosa no esté presente de un modo fáctico” (Pitkin, 1985: 101).
- 5) La representación como actuación sustantiva: “representación significa aquí actuar en interés de los representados, de una manera sensible ante ellos. El representante debe actuar independientemente; su acción debe implicar discreción y discernimiento; debe ser él quien actúe. El representado debe ser también (se le concibe como) capaz de acción y de juicio independientes, y no comportarse meramente como necesitado de cuidado” (Pitkin, 1985: 233), esta dimensión concibe la representación como la actuación del representante en beneficio de los representados.

Capítulo I

Marco teórico-histórico conceptual

La reforma constitucional de 2011 abrió la puerta para que las y los ciudadanos mexicanos pudieran postularse a los cargos de representación popular, sin necesidad de los partidos políticos, iniciándose así un cambio de paradigma en nuestro sistema político.

Sin embargo, estamos ante el inicio de un largo y sinuoso camino que tiene como objetivo “abrir” un fuerte y consolidado sistema político, construido por y para los partidos políticos.

Lo anterior, conlleva analizar a fondo, desde todo los campos del conocimiento de las ciencias sociales, la “figura de los candidatos independientes”, que tienen el significado histórico de transformar la representación política, implicando un análisis sistemático, en este caso, dentro de la teoría de la masa crítica, que pretende estudiar cómo el aumento de algún grupo minoritario en las esferas de poder desemboca en una diferencia sustancial para dicho grupo, según los planteamientos de Rosabeth Moss Kanter (1977), ya que “...teorías como la de la “masa crítica” señalan que un incremento en la [representatividad] puede generar “un cambio cualitativo en las relaciones de poder que permite por primera vez a la minoría utilizar los recursos de la organización para mejorar su propia situación y la del grupo al que pertenecen” (Valcárcel 1997, citado en Roza, Llanos y Garzón de la Roza, 15).

Por tanto, la referencia obligada es Hanna Fenichel Pitkin (1967), quien a partir de lo anterior, realiza un análisis sobre la representación descriptiva, siendo que esta es un indispensable vínculo entre el representante y el representado, por lo que el representante debe actuar en consonancia con los deseos e inquietudes de los miembros del grupo al que representa. Para esta autora la representación requiere de condiciones mínimas para que pueda considerarse como tal, las cuales son: elecciones libres, un organismo representativo y que el gobierno no se concentre en un único gobernante, haciendo alusión a la necesaria existencia de contrapesos.

Para Hanna Pitkin la representación es un concepto que se compone de cinco dimensiones:

1. La representación como autorización: concibe al representante con autorización para actuar y cuyas consecuencias de sus acciones recaerán en sus representados.
2. La representación como responsabilidad: la representación es concebida desde la perspectiva de la rendición de cuentas por parte del representante.
3. La representación como descripción: Desde esta dimensión la representación “depende de las características del representante, de lo que es y de lo que parece ser, en el ser algo antes que el hacer algo. El representante no actúa por otros; los ‘sustituye’ en virtud de una correspondencia o conexión entre ellos, de una semejanza o reflejo” (Pitkin, 1985: 67). Por lo que esta dimensión considera tanto las características con las que debe contar el representante como el procedimiento de selección. La representación descriptiva hace alusión, únicamente a que los miembros de un grupo determinado sean electos, sin considerar si éstos realmente pondrán en la agenda sus demandas y establecer políticas públicas, relacionadas con los temas que le son comunes.
4. La representación simbólica: Se sustenta en la identificación emocional, “los símbolos representan alguna cosa, que la hacen presente mediante su misma presencia, aunque de hecho esa cosa no esté presente de un modo fáctico” (Pitkin, 1985: 101).
5. La representación como actuación sustantiva: “representación significa aquí actuar en interés de los representados, de una manera sensible ante ellos. El representante debe actuar independientemente; su acción debe implicar discreción y discernimiento; debe ser él quien actúe. El representado debe ser también (se le concibe como) capaz de acción y de juicio independientes, y no comportarse meramente como necesitado de cuidado” (Pitkin, 1985: 233), esta dimensión concibe la representación como la actuación del representante en beneficio de los representados.

1.1 Democracia clásica

En este Apartado analizaremos someramente los aspectos generales de la democracia clásica de los griegos y la concepción del término de republicanismo, que se desarrolla al amparo del imperio romano. De ahí abrevan nuestros diferentes tipos de democracias representativas. La polis griega, de donde retomamos los conceptos de soberanía, virtud cívica, formas de gobierno, es fundamental para entender el moderno concepto de democracia representativa. De igual forma, debemos conocer algunos aspectos de la cosmovisión del mundo romano, en donde tiene especial relevancia la virtud cívica, y la importancia del derecho, de donde se desprenden conceptos de primer orden como constitución, gobierno mixto, división de poderes, entre otros, como veremos a continuación.

Para los griegos, la democracia inicialmente se concibió como una forma de gobierno donde el poder (*kratos*) residía en manos del pueblo (*demos*). Sin embargo, este *demos* únicamente se constituía por aquellas personas que podían participar, deliberar y tomar las decisiones en las asambleas, las cuales debían tener como mínimo un quórum de 6,000 ciudadanos, excluyéndose a la mayoría de la población, como eran los esclavos, cuyo número oscilaba entre los 80 mil y 100 mil personas, los inmigrantes, comerciantes y las mujeres, ya que la democracia griega partía del ideal de una “cultura masculina adulta” (Held, 2006), siendo que los hombres atenienses de la época de Pericles eran entre 40,000 y 45,000 ciudadanos. (Sartori, 1997).

Se observaba así una sociedad en donde los únicos que tenían el derecho de participar en la discusión de los asuntos de la colectividad eran los hombres adultos atenienses, por ello, la democracia de los griegos que tenía como fundamento la participación directa y sin intermediarios en la discusión de los asuntos públicos, era sumamente discriminante, ya que únicamente un mínimo porcentaje de su población podía intervenir en las asambleas y ejercer los cargos públicos¹.

¹ Aristóteles consideraba que “Algunos seres desde el momento en que nacen, están destinados, unos a obedecer, otros a mandar; aunque en grados muy diversos en ambos casos” (Aristóteles, 2008: 18) y en otra parte señala: “La naturaleza teniendo en cuenta la necesidad de la conservación, ha creado a unos seres para mandar y a otros para obedecer” (Aristóteles, 2008: 12).

De tal forma “se consideraba natural la exclusión política de las mujeres, comerciantes y esclavos, es decir, solo una pequeña cantidad tenía el status de ciudadano y por consiguiente podía deliberar y tomar decisiones vinculantes para toda la comunidad.” (Vázquez, 2011:10). Tenemos entonces, que una de las más grandes civilizaciones de la humanidad tenía como basamento la discriminación, por ello, era natural la explotación y vejación de grandes sectores de la población, a los cuales se les consideraba como objetos.

Lo anterior no es fortuito. La democracia de los griegos se sustentaba sobre un sistema económico-político basado en la esclavitud, ya que los esclavos fueron utilizados en la artesanía, industria, agricultura, labores del hogar, guerra, constituyendo el pilar que daba sostén a la libertad, característica de la democracia directa de los griegos, en donde “La libertad y la esclavitud helénicas eran indivisibles: cada una de ellas era la condición estructural de la otra, en un sistema diádico que no tuvo precedente ni equivalente en las jerarquías sociales de los imperios del Oriente Próximo, que no conocieron ni la noción de ciudadanía libre ni la de propiedad servil”. (Anderson, 2005: 15-16). Es más, toda la maquinaria y aparato de la guerra tenía como sostén a la esclavitud.

Pero esta democracia directa, de los ciudadanos reunidos en una asamblea, vistos como un ente colectivo, orgánica, sólo era factible en ciudades pequeñas, donde los ciudadanos, unos cuantos, eran los que tomaban las decisiones que moldeaban la conducta de todos los integrantes de la *polis*, por lo cual, la mayoría de sus habitantes “no tenían capacidad de influir en las decisiones emanadas de la asamblea (sobra decir que ni siquiera podían participar en ella)” (Vázquez, 2011:10).

Un aspecto esencial es que para los antiguos griegos la comunidad era un todo orgánico, la polis era un ente colectivo, en donde se privilegiaba el conjunto de los intereses públicos; en tal sentido, el demos tenía como obligación discutir abiertamente y “cara a cara”, sin intermediarios, los asuntos y problemas de la comunidad. Es más, la Asamblea y sus deliberaciones existían por esa necesidad vital de los griegos de resolver colectivamente sus problemas. Eran el instrumento sin el cual no podía materializarse la democracia directa.

Paradójicamente esta histórica y trascendental concepción de la democracia directa, no fue considerada la mejor forma de gobierno. Para los tres grandes filósofos de la antigüedad como lo son Sócrates, Platón y Aristóteles, la democracia no es la mejor forma gobierno. Para estos pensadores las discusiones y decisiones de la asamblea, más que potenciar y fortalecer a la polis, constituían su “Talón de Aquiles”; ya que esas disertaciones estaban plagadas de pasión y efímera exaltación, por lo que, en la asamblea, el pueblo se transforma en una mayoría insensata, que bien puede condenar a muerte una persona y sin ningún aspaviento puede decidir lo contrario. (Platón, 2012). Es una mayoría, incontrolable e insensible, que puede virar a donde el viento de los demagogos se los demande.

Para estos pensadores la polis es un todo orgánico, en donde cada una de las partes debe estar a tono, en la misma frecuencia que el todo. Un engranaje, que pieza por pieza, debe de ir acoplándose con el marco general que le da forma. Al respecto, la virtud cívica es el elemento fundamental de la vida del hombre en sociedad que se identifica con su vida política en la Asamblea constituido por el demos. No hay disociación entre vida social o vida pública, o lo que conocemos como lo público y lo privado, existiendo una comunión, armonía de convivencia en sociedad, y espíritu solidario, que convergen en el ejercicio colectivo del poder.

Cada uno es imprescindible, con lo cual es innecesario cualquier Estado; en una simbiosis de cada uno con su ciudad. (Sartori, 2007). En términos más exactos, podríamos hablar de comunidad, dado que existía “comunión”, “armonía”, entre los ciudadanos y el espacio físico y territorial donde residían, en una especie de identificación de cada uno con el todo o a la inversa.

Pero en esa “comunión” lo más importante era el todo como cualquier organismo: Cada quien debe realizar la parte del trabajo para el que naturalmente es apto. Es una división del trabajo, tal como lo señalaba Platón: “Al formar un Estado, no nos hemos propuesto como fin la felicidad de una cierta clase de ciudadanos, sino la del Estado en su conjunto... nuestra tarea consiste en fundar un gobierno dichoso, a nuestro parecer por lo menos, un Estado en el que la felicidad no sea patrimonio de un pequeño número de particulares, sino común a toda la sociedad” (Platón, 2006: 158).

Es decir, la vida en comunidad tiene como meta la felicidad de cada uno de los ciudadanos que la conforman. Es un círculo, en donde cada ciudadano va dibujando la parte que le corresponde para, al final, llegar a una exacta circunferencia, en donde se delimita perfectamente la periferia donde se desarrolla la convivencia pacífica de los ciudadanos.

Sin embargo, para este pensador y siguiendo la metáfora, es imprescindible que las exaltaciones del pueblo sean ser atemperadas: “¿No adviertes al mismo tiempo que en nuestro Estado los deseos y las pasiones de la muchedumbre, que es la parte inferior, serán ordenados y moderados por la prudencia y la voluntad del pequeño grupo, que es el de los sabios?” (Platón, 2006:178). Con lo cual, diríamos que los trazos que van moviendo el compás deben ser guiados por los portadores de las aptitudes y habilidades necesarias dispuestas por la razón. Este grupo privilegiado, los sabios, es el encargado de “capitanear” a las impetuosas y torpes mayorías para que transiten por la senda de lo “correcto” y adecuado para alcanzar la felicidad.

De ahí, se colige que, para Platón, naturalmente es el filósofo el que debe gobernar dado que posee la razón, la templanza, los conocimientos y la ciencia del buen gobierno. En contraste, la democracia es el gobierno donde los impulsos de la mayoría y sus pasiones desenfrenadas dominan a una asamblea popular ambivalente, que incuba su propia destrucción desencadenando al más nefasto de los sistemas políticos como es la tiranía. (Platón, 2006).

Para Platón no hay vuelta de hoja, ni vuelta atrás, es decir, si se quiere llegar a la felicidad, se debe optar por el gobierno de los sabios, de los filósofos, dado que en el lado opuesto, tenemos a un sistema de gobierno democrático que oscila entre las veleidades de las mayorías, y sus nefastas pasiones desordenadas que inclusive originan decisiones funestas, como fue la insensible y desafortunada, por decir lo menos, muerte Sócrates.

En cambio para Aristóteles no existe un gobierno puro o estado ideal; se crean y desarrollan en un contexto histórico determinado y por lo cual hay combinaciones de formas de gobierno, “ya que pueden formarse estados no sólo con elementos democráticos u oligárquicos sino también con elementos de ambos

tipos... La forma en que opera en realidad un gobierno depende, en parte, de la combinación de factores políticos, y en parte de los económicos, así como del modo en que ambos grupos de factores se combinan entre sí". (Sabine, 2010:106-107).

Este es un punto importante dado que Aristóteles incluye el contexto sociopolítico en que se ubica tal o cual forma de gobierno, por lo cual su método empírico adquiere gran relevancia, ya que, en los hechos, cualquier forma de gobierno, se desarrolla en un contexto específico.

Un punto fundamental es que Aristóteles analiza las diferentes formas de gobierno observando si atienden el interés público o privado: A las primeras las denomina gobiernos rectos, y a las segundas desviaciones, y lo dice así:

"De las formas de gobierno unipersonales solemos llamar monarquía o realza a la que tiene en mira el interés público; y al gobierno de más de uno, pero pocos, aristocracia (bien sea por ser gobierno de los mejores, o porque este régimen persigue lo mejor para la ciudad y sus miembros). Cuando en cambio es la multitud la que gobierna en vista del interés público llámese... república... sus desviaciones son: de la monarquía, la tiranía; de la aristocracia, la oligarquía; de la república, la democracia" (Aristóteles, 2013: 271).

Como lo menciona Norberto Bobbio (2006) en estas palabras está encerrada la célebre conceptualización de las seis formas de gobierno, que va más allá de la tipología platónica, ya que Aristóteles señala quién gobierna y cómo lo hace, es decir, si el poder reside en una, en varias o muchas personas, y si atiende el interés general o el particular (el cómo) lo que es sumamente novedoso, pudiendo además jerarquizar: La monarquía es el mejor gobierno de las formas rectas y la tiranía la peor de las desviaciones, y la república (o politia) la peor de las buenas y la democracia o demagogia como la mejor de las malas. En tal caso, obsérvese que en esta tipología la democracia está entre las menos cualificadas.

Esos fueron los griegos. Ahora demos un repaso al mundo romano, del cual surge el importante término de "Republicanismo".

Como lo señala George Sabine (2011: 129), el fallecimiento de Aristóteles (322 a.c) dio por concluida una etapa de la filosofía política, con lo cual se evidenció

el fracaso de la ciudad-estado, aunque el postulado de la virtud cívica como elemento de cohesión social habría de ser esgrimido por los romanos, sobre todo en el periodo de la República.

La constitución de la república romana se conformó dentro del periodo de mayor expansión del imperio romano, esto es al colapsar la monarquía, que dio paso a una nueva forma de gobierno, la República –res pública–, que tendrá una duración aproximada de cinco siglos, hasta el año 27 a.C., siendo que durante ese periodo se descentralizó el poder en tres órganos cualitativa y cuantitativamente diferentes: el senado, las magistraturas y los comicios, resaltándose que además de la caída de la monarquía, existió una relativa igualdad jurídica, social, y política de los patricios y los plebeyos, constituyéndose el “populus” como órganos activo de la civitas en su expresión comicial, siendo que en el año 367 a.C por primera vez se admite que un plebeyo pueda llegar al consulado. (González, 2012: 8-10).

Al respecto, Polibio el primer teórico del gobierno mixto, señaló que la constitución romana era por excelencia la del gobierno mixto, ya que en ella intervenían los principales actores del Estado, como los cónsules, el senado y los comicios del pueblo, ya que: “Si nos fijáramos en la potestad de los cónsules, nos parecería una constitución perfectamente monárquica y real, si atendiéramos a la del senado, aristocrática, y si consideráramos el poder del pueblo, nos daría la impresión de encontrarnos, sin duda, ante una democracia. (VI, 12)). (Polibio, en: Bobbio, 2012: 51).

De tal forma se pretende un control recíproco de los poderes que únicamente puede ser obtenido a partir de la idea de un gobierno mixto que posibilita la presencia simultánea de los tres poderes y su mutuo contrapeso, retomando los aspectos más positivos de cada sistema, logrando con ello su estabilidad y que, en el caso de la constitución romana creó un complejo sistema de poderes contrapuestos que configuró puntos de equilibrio de los tres poderes, sin la prevalencia de alguno de ellos. (Bobbio, 2012: 51-54).

Por otro lado, debemos destacar a Cicerón, del cual nos dice Sabine:

“La deducción política que saca Cicerón... es la de que un estado no puede perdurar... a menos que se base en la conciencia de las obligaciones mutuas

y del reconocimiento mutuo de los derechos que unen a sus ciudadanos entre sí,.. El estado es una comunidad moral, un grupo de personas que poseen en común el estado y su derecho. Por esta razón denomina al estado, con frase feliz, *res populi* o *res pública*, ‘la cosa del pueblo’, que equivale prácticamente al uso que se hacía en inglés antiguo de la palabra *commonwealth*². (Sabine, 2011: 146).

Así, el Estado es pertenencia de todos los que habitan en un territorio determinado y comparten derechos políticos, por lo que el estado y las normas jurídicas que instituye para normar la convivencia ciudadana son bien común del pueblo. (Sabine, 2011: 147). De ahí, la importancia de todo el andamiaje jurídico que construyen los romanos alrededor de esta concepción.

Para entender mejor lo anterior, debemos señalar que para los griegos “su democracia directa era el equivalente exacto de un sistema inmerso en la soberanía popular... que lo era todo y absorbía todo... [a diferencia del *populus romano*] se convertía en un concepto jurídico, *extra moenia*. De este modo mientras que el *demos* se acababa donde terminaba la pequeña ciudad [la polis griega], el *populus* se podía ampliar tanto como se extendiera el espacio de la *res pública*” (Sartori, 2012: 37). Con lo cual, el concepto jurídico de república, adquiere especial relevancia, sobre todo si consideramos la expansión del imperio romano que trascendió la frontera de su “polis”, por decirlo de esa manera.

Por ello, este cambio de paradigma era necesario para el floreciente imperio romano, donde la conceptualización jurídica sustituye a lo “político”, de ahí que Cicerón sostuviera que la *civitas romana*, es decir, las ciudades romanas, no eran asociaciones solamente de personas, sino agregaciones sociales basadas en el consenso de la ley, en donde necesariamente debe prevalecer la “*res pública*”, es decir, el interés general. (Sartori, 2012: 234).

De tal forma, estamos hablando del consenso y vinculación a normas imperativas que tienen como finalidad el interés superior de todos, en un nexo entre

² Sartori (2012) nos aclara este concepto al subrayar que *commonwealth* significa “bien común”, como sinónimo de “bien público” o “interés general”.

derecho y bien común. Como vemos el enfoque es más amplio, y con un ingrediente especial, como lo es el sistema normativo.

Al igual que Polibio, para Cicerón era fundamental la idea de “estabilidad”, propósito que únicamente se puede lograr con la conformación de un gobierno mixto, ya que:

“Mientras las primeras tres formas de gobierno fácilmente caen en los defectos contrarios, de suerte que el rey deriva el tirano, de los notables las facciones, del pueblo la turba y el desorden, y estas mismas formas nuevas cambian en formas nuevas, en contraste eso generalmente no sucede en una forma de gobierno como ésta, compuesta y moderadamente mixta [...]. En efecto no hay motivo de cambio... allí donde cada uno está sólidamente colocado en su lugar y no se pone en condiciones de precipitar y caer”. (I, 45). (Cicerón, en Bobbio, 2012: 55-56).

Así, gobierno mixto y estabilidad pareciera que son sinónimos en estos autores. De lo cual se desprende que el republicanismo surge de la experiencia de la República romana, en donde la esfera pública es el ámbito de la deliberación de los problemas comunes por parte de ciudadanos cívicamente virtuosos, pero que tienen como marco de actuación las leyes, con lo cual se busca la construcción colectiva de las decisiones públicas.

Existe una reivindicación del Estado libre, que para compeler la tiranía debe reforzarse, blindarse con la participación activa de los ciudadanos en la vida política, pública, en otras palabras, en la virtud cívica. (Ansolabehere, 2011:20). Por tanto, tendríamos que aparte del sistema normativo, determinación de una esfera pública para deliberar los asuntos prioritarios de la comunidad, el otro componente es la virtud cívica de los ciudadanos, con lo cual este concepto adquiere especial relevancia.

Hasta aquí nuestro repaso de la democracia clásica y republicanismo. Debe señalarse que hubo de transcurrir un largo paréntesis en tiempo (Siglos V al XV, aproximadamente en donde se desarrolla el modo de producción feudalista), para que algunos aspectos como la soberanía, gobierno mixto, voluntad general, fueran retomadas por los pensadores liberales, que, con sus grandes variaciones y puntos

contrapuestos, propugnaron por el surgimiento de los ideales de los griegos y romanos.

1.2 Democracia representativa

Entrar de lleno a explicar el término de democracia representativa conllevaría a dejar un espacio en blanco, un hueco histórico imperdonable. Por ello, brevemente realizaremos algunas anotaciones sobre las características del modo de producción feudal o feudalismo, que es una etapa histórica de larga data, que es imprescindible conocer ya que en su seno se fueron engendrando los llamados derechos naturales y los antecedentes del constitucionalismo. Así, es forzoso analizar este periodo para abordar con más elementos las características y elementos fundamentales de la democracia representativa.

La caída de Roma en el 476 d.C, marcaría el fin de la época antigua y el inicio de lo que se denomina Feudalismo o Edad Media, que se caracterizó por el surgimiento de “feudos”, es decir, extensiones de tierra dominadas por “Señores Feudales”, generalmente miembros de la nobleza, que ante los peligros de invasiones, fueron organizando productiva y militarmente determinados territorios, a los cuales se iban sumando “vasallos”, que a cambio de protección trabajaban a su servicio, en una relación reciproca de beneficios mutuos, pero que tenían como figura principal a los reyes. (Botella, 1998).

Debiéndose señalar que tales “vasallos” estaban agrupados en estamentos, cuyo punto de partida y asignación era el nacimiento. Cada estamento identificaba a sus integrantes y les daba pertenencia social, siendo sumamente complicado, prácticamente imposible salirse de los límites de los mismos. En el vértice de tal sistema estaba el monarca, con todas las prerrogativas que ello implicaba, así como la nobleza, con su séquito de príncipes, barones, condes, entre otros.

Por lo cual, la base de todo ese sistema fue el derecho divino de los reyes. La religión católica fue el eje rector de la vida durante el feudalismo, siendo que había una estrecha relación entre la política y la religión católica. Ésta última prácticamente dominaba los ámbitos económicos, sociales, culturales y políticos. Era como el recipiente en donde se desarrollaban todas las actividades y vida de

los habitantes de los feudos, y fuera de estos era prácticamente imposible vivir. Los “Robín Hood’s”, solo son un novelesco arquetípico del héroe y malhechor para recrear el folklore inglés.

Así, toda la vida se desarrollaba en los límites de los feudos, siendo los señores feudales, es decir, la nobleza (con sus diversas variaciones como príncipes, duques, barones, entre otros), los encargados de proveer la protección a los habitantes de sus feudos, los cuales estaban adscritos a estamentos perfectamente delimitados.

Cabe destacar que las instituciones del Estado, sí es que pudiera existir un ente de esa naturaleza, tenía un carácter eclesiástico, y sus órganos e integrantes, estaban subordinados a los dictados de la religión cristiana. Eran leyes divinas irrevocables. Es el derecho divino impuesto por el rey en turno, quien es el representante de Dios en la tierra, y por tanto, todos deben ser gobernados por las normas divinas, constituyéndose así un Estado cristiano. (Cassirer, 1985), en donde la aparición de la iglesia es el punto medular, ya que la salvación humana solo se puede lograr mediante esta institución que tendría un papel central (Sabine, 2010).

Aquí tenemos que, para llegar a la salvación y la felicidad, es necesaria la virtud cívica, pero con un ingrediente especial, como lo es, seguir los dictados de Dios, que son establecidos por la fe en el creador.

Por tanto, el interés general, aquel que permite la convivencia ciudadana, solamente se puede alcanzar por la guía e iluminación de Dios; ya no se requiere que la muchedumbre participe en Asambleas para tomar acuerdos o que los más sabios sean los encargados de tomar decisiones, sino ahora es el mismo Dios, que a través de la catedra de las Sagradas Escrituras en las iglesias y de la predica de sus Apóstoles, nos lleva por el camino correcto y nos hace amigos de lo bueno (San Agustín, 2011: 373). Y para esto alto propósito requiere de su representante directo como lo es el rey.

Ahora bien, para entrar al tema central que nos atañe, debemos dar respuesta a estos cuestionamientos:

- 1) 1). ¿Cómo es que ese mundo cerrado del Feudalismo, conformado por estamentos en donde el Rey es el representante de Dios en la tierra, se

empieza a resquebrajar y termina por colapsar, emergiendo un nuevo modo de producción caracterizado por los derechos naturales?

- 2) ¿Cómo se fue forjando la democracia representativa en ese nuevo mundo burgués, con una concepción diametralmente opuesta a la visión organicista de los antiguos griegos?, y,
- 3) ¿Existen grados de inclusividad para referir a la democracia representativa y cuáles son las causas de la fragilidad de las democracias representativas?

Considero que es esencial abordar este complejo tema de la democracia representativa mediante esta forma, para dimensionar con mayor precisión este concepto. Advierto que estos cuestionamientos pudieran ampliarse a otros tantos más, y que conlleven estudios por separado de mayor magnitud. Por ello, nos quedamos con estos tres cuestionamientos, necesarios para los efectos de este trabajo. Con esta advertencia, demos respuesta al primer cuestionamiento:

El colapso del feudalismo fue gradual, y presentó rasgos diferenciados en todos los países europeos donde se desarrolló, no así en las nacientes trece colonias norteamericanas que no transitaron por ese devenir histórico.

En Europa este modo de producción tenía como común denominador a la religión católica, en donde la ciencia, moral, política, cultura, estaban guiadas e irradiadas por Dios: “La razón no puede ser su propia luz; para ejecutar su obra requiere una fuente más alta de iluminación” (Cassirer, 1985: 114). Y esta luz guía a la razón y no se somete a la lógica; ya que, como nos lo dice ese autor, es a la inversa, la razón es un medio para conocer lo que la fe nos enseña, de ahí la complementariedad entre fe y razón, que son dos polos compatibles, pero con la preeminencia del primero y subordinación del segundo.

Considero que la Ilustración constituyó un cambio paulatino y a la vez incesante en el que se fueron desvaneciendo y transformando las formas de vida, costumbres, pensamiento y actividades de toda índole del ser humano que tuvieron raigambre en el *ancien régime*, para irse erradicando en el capitalismo, con su clase emergente, la burguesía, que hizo a un lado los estamentos y al derecho divino que caracterizaron al Feudalismo. Pero esta transformación no fue de un

momento para otro, o dicho de otro modo, de un siglo al siguiente. Como comentamos fue lento, pero paulatino.

Por ello, hubo de abarcar todas las materias (filosofía, política, economía, etc.), forjando el iusnaturalismo: Escuela del derecho natural, que establece que el hombre por antonomasia posee derechos inalienables, como el de la vida, libertad, igualdad, que el Estado debe garantizar y respetar, siendo que tales derechos no fueron delineados por la voluntad humana y son anteriores a la conformación de cualquier grupo social, de ahí su nombre de derechos naturales.

Lo anterior sustenta al liberalismo y hace entendible que éste conciba al Estado con poderes y funciones limitadas. Asimismo, es fundamental el libramiento del “yugo de la religión”, mediante el cual se da la superioridad del derecho sobre la moral católica, destacándose las nuevas ideas del iusnaturalismo y del contrato social, fundamentales para la burguesía. (Bobbio, 2000: 7-12).

Un punto de quiebre es dejar atrás las irradiaciones y control de la fe de todos los ámbitos de la vida del ser humano, por lo cual, se dio la luchas en diferentes frentes de batalla, abarcando grosso modo, inclusive siglos: En el Siglo XV se inició el movimiento literario espiritual del Renacimiento; en el Siglo XVI se desarrolló la reforma religioso y en el Siglo XVIII, conocido como “Siglo de las Luces”, impregnado del progreso espiritual, triunfó la filosofía racionalista, que modifico la imagen del mundo.

Detrás de todo lo anterior, están pensadores que crearon muchas doctrinas como el liberalismo y paradigmas que fueron rompiendo los férreos diques del Feudalismo: Fue el triunfo incuestionable de la Razón y la Ciencia, como lo señala Cassirer (1985), en contra de la fe, arraigada en almas y cuerpos durante más de diez siglos.

De ahí la insistencia de la lucha emprendida en todos los campos de la actividad humana para romper esa cosmovisión, esa forma de arraigarse a la tierra y a estamentos a través del uso de la “camisa de fuerza” de la religión como fundamento de todo un andamiaje económico, político y social.

Por ello, la transformación es gradual y abarca todas las esferas del quehacer humano. Un punto esencial, es que la sociedad feudal (“cerrada”) propició los

derechos naturales, en la medida que el capitalismo requirió de mano de obra barata, libre de cualquier atadura estamental (la adscripción al mismo se basaba en el nacimiento de las personas), de ahí que reformularon las bases económicas y políticas del antiguo régimen, destacándose las nuevas ideas del iusnaturalismo y del contrato social, fundamentales para la burguesía, que moldeó un novedoso modelo de participación política: la democracia representativa.

La formación del Estado se forja mediante un pacto fundacional, el contrato social, que asume diferentes particularidades en pensadores como Thomas Hobbes, Jean-Jacques Rousseau o John Locke, pero en todos tiene “una fuerza revolucionaria” (Cassirer, 2013: 294), siendo que el paso del estado de naturaleza a la conformación del Estado, como guardián del orden y de los bienes de las personas, se establece siempre a través de un pacto fundacional.

En los siglos XVII y XVIII las ideas del contrato social y el iusnaturalismo fundamentaron el nuevo modo de producción capitalista y al liberalismo como teoría del grupo dominante, que se ancla en las ideas de libertad e igualdad, como valores determinantes del individuo; así, la sociedad ya no es orgánica, vista como la colectividad de los griegos, sino que la concepción moderna es eminentemente individualista.

Este paso es fundamental. Considero que la distancia histórica y conceptual que diferencia al pensamiento antiguo (Sócrates, Platón, Aristóteles, San Agustín y Tomás de Aquino), del moderno pensamiento de la ciencia política, es decir, del liberalismo, es abismal. Por tanto es imprescindible citar a Umberto Cerroni, en dos momentos. Va el primero:

“Se afirma, por lo general, [que] El *príncipe* de Maquiavelo es... la primera obra que tiene por objeto la ciencia política. Esta observación choca de inmediato con una observación... [de que antes existían] obras dedicadas a la política... De *La República* de Platón a la *Política* de Aristóteles... o *del gobierno de los príncipes* de Tomás de Aquino, tales obras demuestran siempre un gran interés por los problemas de la convivencia humana... [Sin embargo, en estas obras] se trata de un estudio que lleva a la política a un sistema más general de problemas y que subordina, orgánicamente, las

soluciones políticas a las soluciones religiosas, éticas y filosóficas” (Cerroni, 2008: 7-8).

En otra parte, este autor prosigue con esta luz que nos orienta: “La diferencia radical... parece dividir en dos a toda la historia del pensamiento político, al contraponer la noción moderna de la política al entero curso de la antigüedad y de la misma Edad Media” (Cerroni, 2008: 10-11); así

“La distancia que separa a Aristóteles de Locke (para no decir al mundo antiguo del mundo moderno) se hace aún más clara y sorprendente cuando se piensa que poco antes Aristóteles había escrito: “... sin la virtud el hombre es el ser más cruel y más salvaje, inclinado en el peor de los modos a los placeres y a los manjares...”, [es decir], quien teoriza la esclavitud es el mismo Aristóteles... Por lo contrario, Locke, que niega la esclavitud, afirma que “por extraño que pueda parecer, el legislador no se mete para nada ni con la virtud ni con los vicios morales” (Cerroni, 2008: 9-10).

Tenemos dos polos opuestos, las llamadas sociedades “antiguas”, de las modernas, de corte liberal: Como comentamos, la democracia griega era altamente discriminatoria ya que eran ciudadanos solamente los atenienses varones adultos, excluyéndose a la mayoría de la población como las mujeres, esclavos, extranjeros, entre otros. (Held, 2009). Está claro que para los pensadores griegos la política esta irremediabilmente ligada a la virtud o sea a la vida ética con y para la comunidad, a lo que más tarde, con los pensadores medievales se agregaría la palabra de Dios, ya que “Toda la verdad se encuentra en el cristianismo... es verdaderamente el camino de liberación y de la infelicidad” (Montes de Oca, 2011: XIX); y realmente hay un camino para alcanzar “la vida buena” y la felicidad, que es la palabra de Dios expresada en las Sagradas Escrituras y predicada por los Apóstoles. Esto acercaría a los pensadores antiguos con los del medievo, en lo que respecta a este tema.

Al contrario, para los modernos pensadores del liberalismo, como Locke, quien sostenía: “el legislador no se mete para nada ni con la virtud ni con los vicios morales”. La política, por tanto, adquiere el rango de ciencia, alejada por completo de la moral y la virtud. Es decir, los hombres se “alejan” de las ataduras de la virtud y de la fe, con lo cual, al desprenderse de las mismas, emerge un hombre libre,

individual, portador de derechos naturales. De ahí, que también es fundamental, con Nicolás Maquiavelo, el tránsito a la conformación de la ciencia política, como el estudio del poder, el Estado y las relaciones de dominación, excluyendo a la religión, la moral y la virtud.

Lo anterior es así, dado que el arribo de un nuevo grupo social emergente, es decir, la burguesía, requirió de un nuevo ropaje doctrinario, el liberalismo, el cual fue transitando por diferentes concepciones, que escapan al análisis de este trabajo, pero desde su inicio su centro de atención “es la persona, el individuo, y el principal valor que se busca preservar es el espacio de autonomía de la persona amenazada por la interferencia de diferentes tipos de poderes” (Ansolabehere y Estévez, 2010: 11).

Este punto de partida es fundamental, es el paso del viejo al nuevo régimen con lógicas totalmente distintas de construcción y legitimación de lo político, donde el elemento central es el individuo a partir de la autodeterminación y su capacidad volitiva. Si bien incluso desde la edad media existía la idea de dignidad humana, la principal diferencia es que entonces esta dignidad se fundamentaba en la semejanza con Dios, mientras que la dignidad posterior proviene de la capacidad de autodeterminación que se encuentra en el propio individuo, totalmente alejada de la palabra y obra de Dios.

Para los primeros teóricos del liberalismo, el Estado era un mal necesario, que surgía para defender la autonomía personal y para el desarrollo de actividades básicas como el mantenimiento de la paz. Como todo mal necesario, habría que tener cuidado de que no se convirtiera en un mal innecesario, por ello se creó la idea de Estado mínimo y Estado de derecho.

Esta dualidad entre el individuo y el Estado, juega un papel fundamental en las diferentes teorías del liberalismo, que se definen por la forma en que se conceptualizan y definen estos términos. Para los primeros liberales, el hombre era un ser individualista, una persona moral autónoma, sujeto de derechos, aislado, egoísta, abstracto y portador de derechos naturales y que, por este simple hecho, estaba protegido de cualquier intervención estatal; es la libertad en sentido negativo o libertad como no intromisión del Estado en la vida privada de las personas. Por

otro lado, el Estado es garante del orden y de la protección del patrimonio, es decir, surge básicamente para la protección de la propiedad privada.

Debe destacarse que la tolerancia religiosa también jugó un papel fundamental, ya que la religión, amenazada por las ideas del pacto social y las concepciones del iusnaturalismo, se mantuvo férreamente en contra de las nuevas formas de pensar. Es en este contexto, cuando Locke escribe el Tratado sobre el gobierno civil en medio de la Revolución Inglesa en 1688-89, así como la Carta de la Tolerancia.

El propósito del liberalismo es proteger la esfera de derechos del individuo, los cuales no son otorgados por el Estado, sino a la inversa: Los individuos crean al estado para la protección de sus derechos. El desarrollo de la teoría contractualista se desarrolló durante los siglos XVII y XVIII, inclusive el siglo XX, con la teoría de la justicia de John Rawls en 1971. (Ansolabehere y Estévez, 2010: 14).

La pujanza del estado liberal, derivada del creciente colonialismo, tuvo como objetivos garantizar la seguridad a las personas y no imponer controles al mercado (que empezó a forjarse y expandirse), ya que era necesario contar con un libre flujo de productos y mercancías, a la par de disponer de hombres libres ofertantes de mano de obra barata en las nacientes fábricas de la nueva clase social, la burguesía. De tal modo El Estado liberal fue la plataforma para la implementación y reproducción del modo de producción capitalista, en cuya cúspide se ubicaba la naciente clase burguesa, que habría de utilizar los derechos naturales³ como arma revolucionaria para “abrir” los diques que protegían a la monarquía absolutista.

³ Los derechos naturales tienen su origen moderno en la Carta Magna inglesa de 1215; En 1628 surgió la Petition of Right, que prohibía la privación de la libertad sin juicio previo, además señalaba que el establecimiento de impuestos sólo era posible con la aprobación del Parlamento; posteriormente, surge el Bill of Rights que establecía: elecciones libres del Parlamento, que las leyes votadas por el Parlamento no podrían ser revocadas por el rey; este documento jurídico no pasaría de ser un proyecto de ley, pero es un invaluable documento jurídico ya que “establece: la libertad de todos los hombres, el derecho de propiedad, la libertad religiosa y de prensa y la igualdad, el derecho al voto (para blancos).” (Anaya y Estévez, 2010: 11); finalmente, surgió la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano en 1789, “Ésta reconoció la libertad de religión y de expresión, el principio de igualdad, los derechos políticos...” (Anaya y Estévez, 2010: 11)

El reconocimiento de los derechos naturales, eminentemente políticos de los ahora llamados ciudadanos⁴, los “liberó” del yugo de la monarquía, permitiéndoles trabajar de acuerdo con sus necesidades y capacidades. Sin embargo, con el paso del tiempo evidenció que la mayor parte de la población tuvo que emplearse como obreros, atados a una fábrica, que requería con urgencia mano de obra barata.

Cierto, eran hombres libres, sin “ataduras”, con autonomía, pero que requerían una nueva forma de gobierno: La democracia representativa, que, inserta en el liberalismo, constituía el reverso de la moneda para que el capitalismo se convirtiera en un modo de producción altamente fortalecido. La democracia representativa, sea cual sea su variación o el contexto en que se desarrolle, nace con ese sino, del cual es imposible desprenderse, como lo es la lógica del capitalismo y la reproducción de un sistema económico capitaneado por el gran capital.

Con lo anteriormente expuesto, pasemos ahora a nuestro segundo cuestionamiento:

2) ¿Cómo se fue forjando la democracia representativa en ese nuevo mundo burgués, con una concepción diametralmente opuesta a la visión organicista de los antiguos griegos?

La democracia de los modernos tiene como punto de partida la visión los antiguos griegos sobre el concepto de soberanía (en cambio se aleja del otro concepto fundamental de virtud cívica y su visión organicista), pero bajo una nueva reconfiguración. La democracia representativa emerge como la participación del pueblo contra el absolutismo y el derecho divino; de ahí que la acción del pueblo se presente con una dosis altamente revolucionaria como lo es la constitución de una nueva ordenación social, que emana y reside en el pueblo, como nuevo soberano, del que irradiarán los poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial).

De ahí la importancia del concepto de soberanía popular y la teoría de la división de poderes, que necesariamente requieren de los derechos de libertad e

4 Desde la perspectiva de José Luís Martí, ciudadano es “...un individuo identificado por el ordenamiento jurídico como sujeto de derechos, especialmente de derechos políticos, esto es, de participación en los procesos de toma de decisiones.” (Martí, 2006: 79-80)

igualdad, como derechos naturales, intrínsecos a la naturaleza humana. (Galli, 2013: 27 y 28).

Así, tenemos que:

“Desde el punto de vista de la soberanía, la democracia moderna es la transferencia de la voluntad política del pueblo a los representantes, a través del mandato libre: el pueblo no quiere este o aquel objetivo en particular, sino que quiere ser representado como universal. La democracia moderna no consiste en que el pueblo tenga el mando, sino en que el pueblo delegue su voluntad en unos “pocos elegidos”, reconociéndose como universal solo gracias a ellos: los legisladores que traducen la voluntad del pueblo en la forma universal y abstracta de la ley, válida *erga omnes*” (Galli, 2013: 29).

Esta es la conceptualización de la democracia representativa y como destacamos hubieron de pasar varios siglos, muchos autores, para transitar del pensamiento “antiguo”, es decir, de que cada ciudadano al participar en el ágora, por ese simple hecho, conformaba la soberanía popular, para que “el pueblo delegue su voluntad en unos “pocos elegidos” reconociéndose como universal”, es decir, concibe a los hombres como portador de derechos naturales.

Un punto esencial, como ya lo comentamos es que para el hombre moderno burgués la política está libre de consideraciones éticas, morales o religiosas. Evidentemente fue un tránsito lento y con características particulares en cada país, siendo el elemento distintivo del nuevo modo de producción capitalista el de concebir al individuo como un ser autónomo, independiente de cualquier potestad divina; la concepción era novedosa: los seres humanos, por tener esa connotación, tienen derechos naturales, inherentes a la naturaleza humana, como la libertad e igualdad, pero que se enarbolaban “esencialmente como derechos civiles y políticos... estos derechos fueron los marcos político y jurídico que surgieron para consolidar y legitimar nuevos modelos de relaciones económicas capitalistas” (Stammers, 2005: 62).

Por lo anteriormente mencionado, se debe subrayar que la democracia representativa es una forma de gobierno que gradualmente se conceptualizó como la mejor opción para alcanzar la natural e ineludible representación política de los

seres humanos; es y ha sido un dique en contra del abuso de poder, en una historia que data del siglo XVI a nuestros días. Su finalidad es “...producir decisiones colectivas con el máximo de consenso crítico y con el mínimo de imposición...” (Bovero, 2006: 29).

Asimismo, la democracia ha sido vista, sobre todo a partir del siglo XX, y específicamente con la caída del bloque socialista, como el único camino que puede permitir el mejoramiento de los seres humanos, en una aspiración que materialmente ha sido imposible cumplir.

El hecho concreto es que “Todas nuestras democracias son indirectas, es decir, son democracias representativas en las que estamos gobernados por representantes, no por nosotros mismos” (Sartori, 1997: 348). Esto es así, por el crecimiento demográfico de las ciudades, que, a partir de la Revolución Industrial, es decir, a finales del Siglo XIX, crecieron exponencialmente.

Como ya lo subrayamos, ante la imposibilidad material de alcanzar la democracia directa⁵ surgió en forma natural la representación, pero no fue en forma clara, sino que “No fue sino hasta el siglo XVIII cuando se recuperó el concepto de democracia, en contextos claramente diferentes a los existentes en la antigüedad. La democracia fue impulsada por la burguesía como forma de gobierno alternativa y mejor a las prevalecientes, ancladas en usos y costumbres de reyes, tiranos, aristócratas u oligarcas. Los industriales y comerciantes demandaron espacio en la toma de decisiones, formulando un conjunto de principios, valores y prácticas que dieron fundamento a la democracia moderna”. (Reveles, 2017: 18).

Es más, para los “Padres Fundadores” la representación no era sinónimo de democracia: “[para] Madison o Hamilton, existía una diferencia entre gobierno representativo y gobierno democrático; en el primero el pueblo estaba excluido de cualquier participación en el gobierno; no así en el segundo. Se asumía que el gobierno representativo se depositaba en un grupo de ciudadanos más capacitados

⁵ “La democracia directa se refiere a una forma de gobierno en la cual... el pueblo participa de manera continua en el ejercicio directo del poder... Se trata de una democracia autogobernante. Esto significa que el pueblo, reunido en asamblea, delibera y decide en torno a los asuntos públicos.” (Prud’homme, 1997: 17-18). Como vimos, el caso prototípico es el de los griegos.

que sabrían reconocer los intereses del país y no se dejarían llevar por las coyunturas, los prejuicios o los intereses particulares. (Estrada, 2012: 43).

Para los padres fundadores norteamericanos, ésta distaba mucho de la idea que tenemos en la actualidad, ya que consideraban que el pueblo tenía “pasiones desordenadas” e “ilusiones efímeras” que podían adueñarse del pueblo, por lo cual era necesario que los gobernantes y su sabiduría fueran capaces de resistir esos embates y fueran competentes para la consecución del interés público. (Manin, 1995).

Por ello, esas mayorías incontrolables debían estar alejadas de la cosa pública, y únicamente eran necesarias como portadoras del voto popular; los gobernantes debían, como señala Siéyès, consagrar todo su tiempo a la labor de gobernar, haciendo del gobierno su “profesión particular”, de ahí que en esa natural división del trabajo, el pueblo se debía dedicar a sus actividades rutinarias y los gobernantes ser de tiempo completo, ya que la representación por sí misma genera competencias de gobierno en aquellas personas que tienen las capacidades y habilidades necesarias. (Manin, 1995).

Más tarde, al hacer referencia a la calidad de los políticos, Schumpeter señala que ésta radica

“...en la existencia de un estrato social que sea él mismo producto de la política como cosa natural. Si un estrato tal no es demasiado accesible para los de afuera, y si es suficientemente fuerte para asimilar la mayoría de los elementos que corrientemente absorbe, entonces no sólo aportará la carrera política una abundancia de productos que hayan sufrido con éxito muchas pruebas en otros terrenos...sino que aumentará también su identidad inculcándoles las tradiciones que incorpora la experiencia y dotándoles de un código profesional y de un fondo común de opiniones.” (Schumpeter, 1983: 369).

De tal forma, se tiene la imperiosa necesidad de la elección de un gobierno representativo, pero siempre y cuando este guiado por los más capaces, los más aptos, en un “miedo a las mayorías”, que asemeja la concepción negativa de la democracia forjada por Platón.

En todo este andamiaje de la moderna concepción de la democracia representativa, delineada por los “Padres Fundadores” de la moderna democracia representativa de los Estados Unidos como John Adams, Benjamín Franklin, Alexander Hamilton, John Jay, Thomas Jefferson, James Madison, George Washington, entre otros, la opinión pública, la libertad de prensa, eran los elementos vinculatorios entre el pueblo y gobierno representativo, constituían la bisagra entre ambos.

De tal suerte que “Los representantes no están obligados a poner en ejecución la voluntad del pueblo, pero no pueden ignorarla: la libertad de opinión garantiza que, si esa voluntad existe, es llevada a su conocimiento”. (Manin, 16:1995). Lo anterior presupone que los gobernantes deben tomar en cuenta a sus gobernados si quieren llevar a cabo una elección exitosa.

Por tanto, la idea era conformar elites políticas encargadas de las cuestiones gubernamentales; la mayoría de la población servía para emitir su voto y de esta forma elegir a sus representantes populares. El nexo entre gobernantes y gobernados era la opinión pública; así, la libertad de expresión era indispensable para que las masas definieran el sentido de su voto: “Los representantes no están obligados a poner en ejecución la voluntad del pueblo, pero no pueden ignorarla: la libertad de opinión garantiza que, si esa voluntad existe, es llevada a su conocimiento.” (Manin, 16: 1995).

Los políticos necesariamente tenían que mantener contacto con las mayorías a través de los medios de comunicación (que comenzaron a convertirse en poderes fácticos), si es que deseaban permanencia en el poder; pero en realidad el voto era el único momento que tenían los ciudadanos para “despedir a los gobernantes al término de su mandato si la política que emplearon no les satisfizo”, por lo cual el reemplazo de estos gobernantes antipopulares tiene un carácter básico en el gobierno representativo. (Manin, 1995).

Durante mucho tiempo, la consideración del gobierno representativo de “élites” políticas profesionales, aunque sujetas al escrutinio público por la libertad de expresión y publicidad de los actos gubernamentales, permeó durante los siglos XVI al XVIII, aunque con diferentes matices, pero destacándose que el voto era en

realidad el único momento “estelar” para la selección de los gobernantes y su potencial reemplazo por ser antipopulares.

Lo anterior constituye la piedra angular de todo el sistema representativo. Y en este cuadro “las elecciones se han erigido en uno de los componentes claves de las democracias, por lo que su periodicidad es un rasgo intrínseco. Es el momento de refrendar el apoyo a un gobernante o bien de cambiarlo, en la búsqueda de un futuro mejor. Se trata de un proceso en el cual, como se sabe, no sólo están involucrados los partidos, sino todos aquellos que se interesan por la cosa pública y por conservar o alterar el estado de cosas vigente”. (Reveles, 2017: 13).

Debe reiterarse que a través de los medios de comunicación, los ciudadanos pueden formarse una opinión pública sobre los avances y retrocesos de sus gobiernos, por lo cual, “La libertad de opinión pública mantiene constantemente abierta la posibilidad de que el pueblo mismo hable y que de ese modo un más allá de la representación haga oír su voz y sentir su fuerza.” (Manin, 1995: 17).

Desde esta perspectiva, se va formando un consentimiento hacia los gobiernos en turno, pero habría de ser Montesquieu quien concibió un remedio en contra del abuso de poder que perdura hasta nuestros días, como lo es la división de los poderes, porque la contraparte de la “tiranía de las mayorías” fue, sin duda, el abuso de los detentadores del poder, de ahí que los liberales propugnaran por que el Estado tuviera funciones mínimas y limitadas entre las instancias que lo conformaban, es decir, los poderes ejecutivo, legislativo y judicial. Solo el sistema de “pesos y contrapesos” puede auto delimitarse y controlarse mutuamente.

Por su parte, Georg Jellinek (1851-1911) sostuvo que existe un vínculo entre pueblo y parlamento, ya que la voluntad de los representantes es fácticamente la voluntad del pueblo. No son dos voluntades diferentes, sino una única expresada en el parlamento, ya que sociedad y parlamento jurídicamente son una unidad, de ahí que el parlamento es la “organización jurídica del pueblo”, lo que sirve de base para la formulación de las “constituciones representativas” y desarrollo de los partidos políticos. (Criado, 2012: S/N).

Por tanto, “La democracia como sistema representativo obtiene, pues, su legitimidad de la creencia en que el pueblo está presente de alguna manera en los

actos de gobierno, aunque sea a través de la elección de unos representantes que son los destinados a realizar dichas actividades” (García, 2001: 217), es decir, cualquiera puede participar en una elección, vía el sufragio universal pero solamente algunos tienen la posibilidad de acceder a algún cargo de representación popular.

Paralelamente al perfeccionamiento del sistema de partidos políticos, se fueron creando y consolidando otras opciones para la rendición de cuentas como los controles políticos institucionales (pesos y contrapesos y *accountability* horizontal, a través de dependencias gubernamentales que auditan a sus similares), hasta instrumentos de control relacionados con los poderes fácticos tanto de las organizaciones sociales como del mercado⁶. Con estos controles se va más allá del mecanismo del voto como un acto de responsabilidad política o de *accountability* vertical⁷, que es un mecanismo sumamente insuficiente.

Además se ha ido depurando la idea de la representación como control (*accountability*), por ejemplo Adam Przeworski expresa que los ciudadanos establecen la representación como control, donde “...el mecanismo de *control* se basa en el voto “retrospectivo”. En este enfoque, los ciudadanos establecen alguna regla de resultados para evaluar a los gobiernos... Los electores votan contra el gobierno a menos que se cumplan estos criterios. Por su parte, el gobierno, como desea su reelección y prevé la regla de decisión de los ciudadanos, hace todo lo posible por satisfacer estos criterios.” (Przeworski, 2002: 33-34)

A partir de entonces, se buscaron mecanismos de información de los gobernantes hacia los gobernados, forjándose la idea de que la representación forzosamente debe de incluir una continua rendición de cuentas; de igual forma se fueron consolidando los sistemas electorales y los sistemas de partidos políticos que analizaremos más adelante, los cuales se fueron perfeccionando.

⁶ Para Daniel Vázquez en la democracia los controles sobre las decisiones gubernamentales se dividen en: poliárquico-electoral, que proviene del voto; el político-económico que se deriva del mercado y; el que se desprende de la acción colectiva.

⁷ Adam Przeworski expresa que este “... mecanismo de *control* se basa en el voto “retrospectivo”. En este enfoque, los ciudadanos establecen alguna regla de resultados para evaluar a los gobiernos... Los electores votan contra el gobierno a menos que se cumplan estos criterios. Por su parte, el gobierno, como desea su reelección y prevé la regla de decisión de los ciudadanos, hace todo lo posible por satisfacer estos criterios.” (Przeworski, 2002: 33-34)

Asimismo, la falta de participación de los ciudadanos se ha pretendido subsanar a través de otros mecanismos como el plebiscito y el referéndum, entre otros, que en su conjunto conforman la democracia participativa que se caracteriza por ser “un sistema de toma de decisiones para las cuestiones públicas en el que los ciudadanos participan directamente.” (Held, 1992: 20). También se ha insistido en la necesidad de construir una democracia deliberativa, en la cual, se amplíen los mecanismos de discusión- argumentación en múltiples espacios públicos, más allá del parlamento, en donde gane la “fuerza del mejor argumento”.

Debe reconocerse que dichos mecanismos de participación y deliberación que constituyen las bases de los modelos de democracia citados han conllevado a múltiples críticas negativas, que van más allá de nuestra investigación. Me sumo a las mismas, dado que dichos modelos, sobre todo en los países en vías de desarrollo son inviables por la gran densidad demográfica y altísimos índices de pobreza extrema en que se encuentran millones de personas. Ciertamente, pueden ser complementarios a otros esquemas, pero por sí solos son insuficientes.

Demos paso a nuestro tercer cuestionamiento:

3) ¿Existen grados de inclusividad para referir a la democracia representativa y cuáles son las causas de la fragilidad de las democracias representativas?

Como se observa en este recorrido el concepto de democracia trae consigo una larga historia, asumiendo diferentes ropajes. Así, la democracia representativa ha sido altamente discriminatoria en la no inserción de grupos mayoritarios, y cuando ha previsto la participación de algunos lo hizo para “utilizarlos” para la emisión de su voto y de esta forma elegir a sus representantes populares, por lo cual, el Estado liberal de los siglos XVIII y XIX no era un Estado democrático.

A pesar de su defensa del gobierno representativo y mandatario, contemplaba derechos políticos (votar y ser votado) solo para quienes tenían propiedades inmobiliarias, es decir, para una minoría social⁸... No obstante, de su

⁸ Como hemos señalado la principal característica de la “moderna” democracia representativa fue la discriminación de los grupos económicos desfavorecidos por el crecimiento capitalista; así, al lado de la historia de marginación de la mujer, transcurre la exclusión de la población afroamericana, siendo que es hasta 1865 cuando se abolió formalmente la esclavitud en Estados Unidos, aunque el

estructura política resalta una herencia que será esencial para las modernas democracias constitucionales, a saber, que existen libertades indiscutibles de los individuos que son inviolables para el Estado y, correlativamente, que el poder político sólo se justifica por su condición de mandatario y representante de la voluntad de los ciudadanos” (Rodríguez, 2006: 26-27).

En este contexto, es necesario mencionar que de acuerdo al grado de inclusividad, en el sentido de integrar a más o menos integrantes de la sociedad, se considerara su nivel de desarrollo democrático de determinado país, al menos en términos procedimentales, ya que por definición “El demos debe de incluir a todos los miembros adultos de la asociación, excepto los residentes transitorios en el país y las personas de las que se haya demostrado que son deficientes mentales” (Dahl, 1999:158).

Lo anterior lo debemos concatenar con un aspecto esencial para la construcción de los denominados criterios del proceso democrático⁹, como lo es el consentimiento: “...nadie debe ser gobernado sin su consentimiento [Locke]¹⁰, o bien, dicho en términos de Rousseau, que nadie debe requerírsele que obedezca leyes que no contribuyó a elaborar, en un sentido genuino” (Dahl, 2002: 150). Tal como se lo preguntó Dahl: ¿a qué conjunto de personas se referían cuando hablaban de “todos” o de “mayoría”? Rousseau alababa a Ginebra aunque unos cuantos votaban, Schumpeter decía que Inglaterra era democrática a finales del siglo XVIII, aunque sólo uno de cada veinte adultos podía votar (Dahl, 1999). Este

problema de segregación continuó hasta el siglo XX. En tanto, el derecho político al voto fue una historia más larga para las mujeres en ese país, dado que lo obtienen hasta 1920.

⁹ El autor, lo refiere de la siguiente forma: 1) Participación efectiva: En todo el proceso de adopción de decisiones obligatorias, los ciudadanos deben contar con oportunidades apropiadas y equitativas para expresar sus preferencias con respecto a la solución final. 2) Igualdad de los votos en la etapa decisoria: a todos los ciudadanos debe garantizárseles iguales oportunidades para expresar una opción, cuyo peso se considerara igual al de las opciones expresadas por cualesquiera otros ciudadanos. 3) Comprensión esclarecida: Cada ciudadano debe contar con oportunidades apropiadas e iguales para descubrir y convalidar... la elección de los asuntos a ser debatidos que mejor sirvan los intereses de los ciudadanos. 4) Control de programa de acción: El demos debe de ser el único que cuente con la oportunidad de resolver cómo se ordenarán, dentro del programa de acción, las cuestiones que deben decidirse mediante el proceso democrático. 5) Inclusividad: El demos debe incluir a todos los miembros adultos de la asociación, excepto los residentes transitorios en el país y las personas de las que se haya demostrado que son deficientes mentales. (Dahl, 2002).

¹⁰ Este es uno de los aspectos fundamentales de la democracia representativa: “... nadie puede ser... sometido al Poder Político de otro sin su consentimiento”. (Dahl, 1999: 106).

punto es fundamental para diferenciar la democracia de los antiguos a la de los modernos.

Debe señalarse que estas pretendidas igualdad y libertad parten del supuesto de que todos tenemos las mismas condiciones económicas y de la no existencia de poderes fácticos que controlen las “reglas del juego”; sin embargo, está claro que millones de personas viven en situación de pobreza extrema¹¹, y sería risible asumir que su voto cuenta por igual al de los capitalistas que manejan no solamente las grandes empresas, sino los medios de comunicación, con su insuperable poder de persuasión, por decir lo menos.

Lo anterior nos conduce a la segunda parte del cuestionamiento, es decir ¿cuáles son las causas de la fragilidad de las democracias representativas? Considero que el desencanto con la democracia tiene que ver con la sobrecarga de expectativas de la sociedad hacia los nuevos gobiernos democráticos de los países subdesarrollados, que, como en México, no han podido solucionar las crecientes demandas ciudadanas, tal vez porque su sistema normativo e institucional se basó en una estructura liberal prácticamente inamovible, en donde el mercado siguió imponiendo las “reglas del juego”.

Por lo cual, el problema de desigualdad social es la principal causa de la fragilidad de los países democráticos, sobre todo los latinoamericanos, lo cual está poniendo en jaque a la dimensión legal del Estado y por consiguiente presupone el debilitamiento del Estado de derecho, que se acentúa aún más por las desigualdades socioeconómicas que impactan la dimensión del Estado como foco de identidad colectiva, en donde no existe un “nosotros”, sino un pueblo que, en su

¹¹ De acuerdo al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) la pobreza en nuestro país se incrementó en dos millones de personas, entre 2012 y 2014, al pasar de 53.3 millones de personas (45.5 % de la población) a 55.3 millones de personas (46.2 % de la población), con carencias severas en educación, servicios de salud, calidad y espacio de vivienda, seguridad social, servicios públicos y por supuesto alimentación; asimismo, conforme a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2015), en su Panorama Social de América Latina 2015, informó que México registró entre 2010 y 2014 un crecimiento de su tasa de pobreza a un ritmo de 3%, lo que significa que la pobreza en nuestro país avanzó de 51.6% de la población total en 2012 a 53.2% en 2014 (CEPAL, 2015: 49). Va otro dato: De acuerdo a la UNICEF México, en un análisis sobre la pobreza en nuestro país, calculaba que en 2008 más de 50.6 millones de mexicanos no tenían recursos para cubrir las necesidades básicas de salud, alimentación, vivienda, transporte público, entre otros. Estos datos están reflejando que la mitad de la población mexicana no está accediendo a requerimientos básicos para la convivencia familiar y social.

mayoría, se conforma por desposeídos que viven en condiciones de pobreza extrema, como es el caso de la mayoría de los habitantes de Latinoamérica.

Así, la fragilidad de las democracias incipientes impide la realización de los derechos fundamentales; un punto que debe destacarse es la gran heterogeneidad legal existente en Latinoamérica, que presupone problemas para acceder a la justicia y limitantes para que grandes sectores de la población reivindiquen sus derechos.

Consecuentemente, dicha heterogeneidad crea amplias regiones donde existe inaplicación del marco jurídico y carencias de servicios básicos que impiden el tránsito a la democracia de los países de la región, en donde vastos sectores de la población ven vulnerados sus derechos económicos y sociales, por lo que no existe propiamente un Estado de derecho o una democracia consolidada. Debemos subrayar que “la vigencia del Estado de derecho determina la calidad de la democracia, y por otro lado, la calidad de la democracia determina la vigencia del Estado de derecho” (Ingram, 2010: 28). Lo que significaría que este círculo se está rompiendo, básicamente, por la falta de mecanismos de protección y garantía de los derechos humanos, sobre todo los derechos económicos, sociales y culturales.

En muchos de estos países latinoamericanos existe un Estado “anémico”, que francamente se ha evaporado por los efectos de la crisis económica, corrupción, clientelismo, planes de ajuste económico de los organismos financieros internacionales, entre otros, coexistiendo un incipiente régimen democrático con una “intermitente y sesgada” legalidad, lo cual conduce a una “ciudadanía de baja intensidad”, en la cual “todos tenemos, en principio, los derechos políticos y las libertades que corresponden al régimen democrático; sin embargo a muchos se les niega derechos sociales básicos, como bien lo sugiere la pobreza y desigualdad ampliamente extendida... Esta gente, que llamaré el “sector popular”, no son sólo materialmente pobres, sino también legalmente pobres” (O’Donnell, 2004: 49).

Además, el Estado es una entidad altamente burocratizada y económicamente “colonizado”, es decir, dominado por intereses privados, por lo cual no puede cumplir su dimensión legal.

Por ello, se ha puesto especial énfasis en la reconfiguración de la dimensión

legal del Estado, es decir, se ha identificado el fortalecimiento del Estado de derecho con la necesaria transformación del aparato judicial, contemplándose a éste como el órgano garante de la legalidad, tal vez porque “En muchos países latinoamericanos, la historia de las recientes transiciones a la democracia ha estado tan vinculada a la experiencia de enfrentar las anteriores violaciones de los derechos humanos, que es casi imposible hablar de una cuestión sin discutir también la otra” (Correa, 2002: 264).

Rodolfo Vázquez (2002) menciona que hablar de autonomía de los seres humanos, y sobre todo de su dignidad, es entender que el Estado de derecho tiene una doble connotación (formal y sustantiva), implicando que los servidores públicos deben valorar y asegurar la efectiva promoción y protección de los derechos humanos que necesariamente deben ser garantizados por un sistema judicial independiente (Vázquez, 2002), ya que “No existe ni puede existir Estado de derecho cuando se asiste a un reiterado y, en ocasiones, delirante repudio de los derechos.” (Vázquez, 2002: 125).

Sin embargo, a pesar de este desencanto por la democracia, continúa siendo la mejor forma de gobierno, sobre todo a la caída del bloque socialista. Es realmente la única forma de gobierno que tenemos como puerta de entrada ya no digamos a la felicidad (esa búsqueda de los griegos persiste), sino a una armónica convivencia. De ahí la importancia de la relación entre la democracia y el respeto y garantía de los derechos humanos de primera generación (derechos políticos y civiles), segunda generación (derechos económicos, sociales y culturales), tercera generación (derecho al medio ambiente, a un mundo sano, etc.), o cualesquiera que sean sus categorizaciones.

Por ello, analizaremos esa relación entre derechos humanos, democracia y, sobre todo, su debida conformación, articulación y descripción de sus mecanismos de garantía dentro de la constitución y ordenamientos normativos tanto a nivel nacional como dentro del Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH).

1.3 Democracia, constitución y derechos humanos

La historia de la democracia constitucional, como una vertiente de la democracia representativa, corre en paralelo a la lucha en favor de los derechos humanos de sectores históricamente discriminados y del surgimiento del constitucionalismo. No basta con que los derechos humanos, de cualquier tipo, sean proclamados, sino que deben ser constitucionalizados.

Primeramente, debemos mencionar que el llamado constitucionalismo se centra en la lucha en contra del absolutismo del rey, como ente concentrador e irradiador de todo el poder, en sus ramas ejecutivas, legislativas y de impartición de justicia. Tal poder no tenía límite alguno, y por tanto disponía de las vidas de las personas, dado que supuestamente emanaba de Dios, lo cual le permitía todo tipo de excesos y tropelías, como ya lo comentamos.

De ahí, que uno de los momentos estelares del liberalismo fue la concepción del pacto social, medio para constituir por consenso el Estado, a cuyo frente únicamente podían estar los que legítimamente fueran electos por el pueblo, constituyéndose en sus representantes. Por ello, fue tomando fuerza la idea de la representación popular en los órganos básicos de gobierno como el ejecutivo y legislativo, con lo cual surge la necesaria división de poderes para limitar a los poderes, creando un sistema de “pesos y contrapesos”.

En el trasfondo de todo este proceso se destacó la lucha porque las libertades propias del liberalismo político como la libertad e igualdad fueran plasmándose en instrumentos jurídicos, es decir, constituciones con carácter de vinculantes para los habitantes de un territorio determinado.

Resurge la propuesta romana de delinear un sistema normativo que vincule a todos los habitantes de un territorio, pero con la finalidad de establecer cuáles son los derechos fundamentales (derechos naturales ampliados, digámoslo así), así como institucionalizar la división de poderes y las facultades, atribuciones y funcionamiento de los órganos que conforman tales poderes.

Estos dos “requisitos” (reconocimiento de los derechos humanos y división de poderes) son las dos columnas imprescindibles para forjar una constitución, que

tiene un papel sine qua non en la regulación de la convivencia pacífica, dado que contiene

“la voluntad suprema de un pueblo, sus aspiraciones y fines, en segundo lugar tiene encomendada... determinar y delimitar las actividades de los órganos de gobierno de un Estado con estricto respeto de los Derechos Humanos. En tercer lugar, tiene la función de lograr la eficacia de la misma Constitución, integrando un orden jurídico congruente y homogéneo y para ello deberá validar los actos realizados por sus órganos de gobierno, si son congruentes con la Constitución, declararlos válidos, en caso de no serlo, anularlos e impedir que surtan sus efectos”. (Robles, 2015: 95-96).

En este sentido, “...al proceso moderno por el que los poderes del Estado son *limitados* (con el otorgamiento a los individuos de derechos inviolables por los mismos poderes) y *articulados* (con técnicas de división y/o separación de órganos y funciones) mediante una ley superior, proviene originalmente de corrientes ideales, orientaciones de pensamiento y movimientos políticos a los que se les da el nombre colectivo de constitucionalismo.” (Bovero, 2006: 21).

La finalidad es limitar el poder, para que ninguno de los poderes y sus órganos que los conforman, invada la esfera de competencia de los demás, teniendo como misión el respeto, protección y garantía de los derechos humanos.

De ahí la importancia histórica del constitucionalismo. Con este trasfondo digamos que constitución y democracia son un binomio indisoluble. Sus historias corren en paralelo. La democracia mínimamente tiene que ver con los “procedimientos universales” para la transmisión pacífica del poder¹², en un sistema basado en las libertades políticas propaladas por el liberalismo, que como vimos, se fue construyendo a través de largo e intrincado camino, sobre todo si

¹²Son las denominadas reglas del juego: 1) todos los ciudadanos que hayan alcanzado la mayoría de edad, distinción de raza, religión, condición económica y sexo, deben disfrutar de los derechos políticos... 2) el voto de todos los ciudadanos debe tener el mismo peso... 3) todos los que disfrutan de los derechos políticos deben ser libres para poder votar según la propia opinión, formada lo más libremente posible... 4) deben ser libres también en el sentido de que deben ser puestos en la condición de elegir entre soluciones diversas... 5) tanto para las elecciones como para las decisiones colectivas, debe valer la regla de la mayoría numérica... 6) ninguna decisión tomada por mayoría debe limitar los derechos de la minoría, particularmente el derecho de convertirse a su vez en mayoría en igualdad de condiciones...” (Bobbio, 2003: 460)

consideramos el sistema “cerrado” del Feudalismo, fundamentado en el statu quo de los estamentos.

De tal forma tenemos que al ser constitucionalizados los derechos humanos son “indisponibles, inalienables, inviolables, intransferibles, personalísimos”, como afirmaba Luigi Ferrajoli, y en palabras de Ernesto Garzón Valdés constituyen el “coto vedado” de la democracia.

Aquí estaríamos entrando a lo que se ha definido como estado de derecho, que debe alejarse de la concepción formal, ya que dicho concepto no solamente debe remitirnos a los mecanismos para la producción e implementación democrática de los sistemas normativos de cualquier país, sino que debe ir más allá, es decir, el estado de derecho se instituye proteger y garantizar los derechos humanos.

Por otra parte, como lo comentamos el otro cimiento del estado de derecho es la división de poderes: Montesquieu en su obra *Del Espíritu de las leyes* argumenta que la libertad política radica en la división de poderes, mencionando que: “Cuando el poder legislativo y el poder ejecutivo se reúnen en la misma persona o el mismo cuerpo, no hay libertad” siendo que no habría libertad “si el poder de juzgar no está bien deslindado del legislativo y del poder ejecutivo. Si no está separado del poder legislativo, se podría disponer arbitrariamente de la libertad y la vida de los ciudadanos; como que el juez sería legislador. Si no está separado del poder ejecutivo, el juez podría tener la fuerza de un opresor”. (Montesquieu, 2010:146).

Ahora bien, dentro de la división de poderes existen diversas posibilidades organizativas, como el presidencialismo, parlamentarismo¹³ o semipresidencialismo, pero debe subrayarse que “el Estado constitucional solamente admite una división *efectiva* del poder, es decir, un sistema que asegure espacios de libertad reales para los particulares, que obligue a la rendición de cuentas de los gobernantes, a la renovación periódica de los mismos, que prevea la existencia de jueces independientes... Solamente cuando existe control del poder puede hablarse de Estado constitucional.” (Carbonell, 2009: 15).

¹³ El parlamentarismo tiene su origen en Inglaterra en donde se busca limitar el poder absoluto del Rey, donde se destacan como antecedentes la Carta Magna de 1215 y otros documentos jurídicos de imperecedero valor histórico (Ver nota 3).

Asimismo, estas posibilidades organizativas “responden a lógicas políticas e históricas diferentes. Igualmente, se fundan en supuestos culturales y estructurales distintos” (Espinoza, 2012: 12), pero se desarrollan en sistemas políticos específicos, de ahí que debe enfatizarse que en este trabajo únicamente nos referiremos al sistema político de tipo presidencial, en este caso el mexicano, en referencia al sistema de partidos y candidaturas independientes.

Al respecto, debe destacarse que “Un sistema político es la interacción del conjunto de instituciones, organizaciones y procesos políticos que dan paso a las decisiones, en comunicación e influencia recíprocas con el medio. Se compone de valores que orientan la acción política, de normas que guían el comportamiento, de colectividades que le dan sentido y de papeles específicos que los actores y grupos políticos cumplen” (Espinoza, 2012: 11), de ahí que, como lo anotamos, un sistema político se desarrolla en un país y periodo histórico concretos.

En cuanto al sistema presidencial debe mencionarse que tiene su origen en los Estados Unidos, donde están claramente divididos los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, introduciéndose el federalismo como un elemento innovador, que se conjuga con la autonomía local, que no asumen las atribuciones reservadas a la Federación. Un aspecto fundamental es la fortaleza de la Corte Suprema que actúa como árbitro entre los conflictos suscitados entre los Poderes. Asimismo, existe un Presidente que tiene gran importancia, pero como contrapeso hay un Congreso (dividido en la Cámara de Representantes y el Senado) que no está subordinado a éste. Por lo cual debe puntualizarse sobre el sistema de pesos y contrapesos, además de un Poder Judicial con independencia y decisión y facultado para actuar decididamente en los diferendos entre los Poderes. (Espinoza, 2012).

Siguiendo a Jorge Carpizo (2011), las características principales del presidencialismo son:

1. División de poderes muy clara;
2. El poder ejecutivo es depositado en un presidente, quien es al mismo tiempo jefe de estado y de gobierno;
3. El presidente es electo por el pueblo y no por el legislativo (no depende de éste);

4. El presidente nombra y remueve libremente a los secretarios de estado (tampoco éstos dependen del legislativo);
5. Ni el presidente ni los secretarios pueden ser parte del congreso;
6. El presidente puede estar afiliado a un partido político distinto al de la mayoría; y
7. El presidente no puede disolver el congreso y el congreso no puede darle voto de censura.

Como lo señalamos, esta forma organizativa se desarrolla en torno a circunstancias de tiempo y a las particularidades de los componentes del sistema político, como los sistemas electorales y el sistema de partidos, los cuales tienen diferentes matices, que se analizarán más adelante.

1.4 Democracia procedimental versus democracia sustantiva

Una vez que hemos analizado someramente el desarrollo histórico de la democracia directa versus democracia representativa, constitucionalismo y derechos humanos, así como las formas de gobierno, es necesario estudiar un aspecto central como lo es la diferenciación entre democracia procedimental, en relación con la llamada democracia sustantiva.

Sin embargo, debe anotarse que la distinción entre democracia procedimental y sustantiva, únicamente son modelos de estudio, ya que en la realidad existen múltiples especies y subespecies. Michelangelo Bovero (2006) menciona que la democracia directa y la democracia representativa son las dos especies de la democracia, en tanto que existen subespecies que se oponen como la democracia presidencial y democracia parlamentaria¹⁴ o la democracia mayoritaria y democracia consensual, también llamada democracia proporcional¹⁵, aunque en todas ellas, en menor o mayor grado, coexisten los elementos de la democracia procedimental y la democracia sustantiva.

¹⁴ Estas dos subespecies "...se diferencian, sustancialmente, con base en el criterio de las distintas relaciones que pueden existir entre el (llamado) poder ejecutivo y el poder legislativo..." (Bovero, 2006: 31).

¹⁵ La democracia mayoritaria y proporcional "se distinguen con base en el criterio privilegiado de los dos tipos (puros) de sistemas electorales." (Bovero, 2006: 31).

Las múltiples concepciones de la democracia evidencian su carácter complejo, tan es así que cada país que se considera democrático tiene características muy particulares, sobre todo si se analizan específicamente los componentes del sistema político, como los sistemas electorales y el sistema de partidos, los cuales tienen diferentes matices, y el problema se complejiza aún más para caracterizar a los países que están en transición a la democracia, en los cuales persisten elementos de los regímenes que pretenden dejar en el pasado.

Al respecto, y solo como anotación, debemos destacar la obra de Dieter Nohlen porque desarrolla un amplio análisis comparado de la democracia, sistemas electorales, formas de gobierno, entre otros temas fundamentales, tomando como punto fundamental los contextos sociopolíticos y socioculturales en que se desarrollan estos fenómenos político sociales, evitando generalizaciones que nada tienen que ver con la realidad de un país en concreto. (Palomino, 2011).

Así, para Nohlen es fundamental el análisis de los fenómenos políticos en su contexto particular pero utilizando el método histórico empírico, con lo cual es factible estudiar las singularidades de cada caso.

El autor lo explica de esta manera: “Este interés por lo específico en su contexto fundamenta la orientación hacia el enfoque sistémico, en el que la multitud de variables, su estructura e interacción en un sistema y de este a su vez con un entorno, son claves para un entendimiento de la realidad que corresponde más a su complejidad” (Nohlen, 2011, 43-44).

Con esta anotación, debemos subrayar que, en términos conceptuales, la democracia procedimental, como su nombre lo indica, “consiste únicamente en un método de formación de las decisiones colectivas: precisamente, en el conjunto de las reglas que atribuyen al pueblo, y por lo tanto a la mayoría de sus miembros, el poder –directo o a través de representantes- de tomar decisiones.” (Ferrajoli, 2001: 11), es decir, la forma y métodos bajo los cuales elegimos a nuestros representantes populares dentro de la forma organizativa que corresponda.

Michelangelo Bovero, considera a ésta como “un conjunto de normas de procedimiento –las reglas del juego- que permiten ante todo la participación (precisamente directa o indirecta) de los ciudadanos en el proceso decisonal

político... la democracia es formal por definición. En cuanto forma de gobierno, ésta es definida por un conjunto de reglas que tienen que ver... con el *quien* y el *cómo* de las decisiones políticas” (Bovero, 2000: 44 y 45).

Un punto esencial, es que dentro de la democracia procedimental, “...la libertad se construye como libertad negativa, es decir, a partir de la prohibición al Estado de interferir en las decisiones de los individuos libres, abstenerse de limitar a las personas... [en la democracia sustancial] nos encontramos frente a la libertad positiva donde esta no se puede gozar si el contexto es de profunda marginación o de gran desigualdad...” (Ansolabehere, 2010: 6).

Un aspecto relevante es que, de acuerdo con Luigi Ferrajoli (2001) el paso de la democracia formal o procedimental a la democracia sustantiva se da en el hecho de que los derechos fundamentales, a diferencia de los demás derechos, por ser vitales para la sociedad, se convierten en inalienables, indisponibles e indecidibles por la mayoría, por lo que deben ser protegidos y garantizados por el Estado.

Este autor presenta un modelo tetra dimensional, basado en los derechos políticos, civiles sociales y los derechos de libertad,

“Los primeros dos tipos de derechos –los políticos y los derechos civiles, que he llamado “secundarios” o “formales” o “instrumentales” -, refiriéndose a otras tantas esferas de autonomía (la política y la privada), sirven para fundar la legitimidad de la forma de las decisiones en la esfera de la política y en la esfera de la economía respectivamente, y, por lo tanto, la dimensión formal, política y civil, respectivamente, de la democracia. Los otros dos tipos de derechos –los derechos de libertad y los derechos sociales-, que he llamado “primarios” o “sustanciales” o “finales” sirven para fundar la legitimidad de la sustancia de las decisiones y, por lo tanto, la dimensión sustancial, en negativo y positivo, de la democracia.” (Ferrajoli, 2001: 19).

Ferrajoli conceptualiza una democracia que va más allá de los “procedimientos universales” o de la democracia procedimental, por lo cual aduce que

“... las normas que adscribe –más allá e incluso contra las voluntades contingentes de las mayorías- los derechos fundamentales: tanto los de *libertad* que imponen prohibiciones, como los *sociales* que imponen obligaciones al legislador, son «sustanciales», precisamente por ser relativas no a la «forma» (al *quien* y al *cómo*) sino a la «sustancia» o «contenido» (al *qué*) de las decisiones (o sea, al *que* no es lícito decidir o no decidir)... Si las reglas sobre la representación y sobre el principio de la mayorías son normas *formales* en orden a lo que es *decidible* por la mayoría, los derechos fundamentales circunscriben la que podemos llamar *esfera de lo indecidible*”.

(Ferrajoli, 2001: 36)

Cabe destacar que esta democracia sustancial, “observa a la democracia no sólo como un método sino como un procedimiento que tiene objetivos sociales predeterminados” (Vázquez, 2008:19), en tanto que la democracia procedimental únicamente sería un método de elección de los gobernantes y por lo tanto implicaría un vacío en cuanto al contenido: como consecuencia “la democracia no garantiza ni que los mejores lleguen al poder, ni que se tomen las mejores decisiones, ni que las decisiones tomadas beneficien a la mayoría”. (Vázquez, 2008:19).

Dicho de otro modo, diríamos que en términos de democracia procedimental las actuales democracias representativas, como México cubren genéricamente los requisitos y “procedimientos universales” mencionados; pero del otro lado, en cuando a la democracia sustancial, tiene mucho que desear, como señalamos en el rubro de la fragilidad de las actuales democracias, sobre todo las latinoamericanas y en particular México, en donde existe un evidente malestar en su contra.

Por ello, no es fortuito que con arribo a la transición en el 2000 con el triunfo contundente del PAN y su candidato presidencial, haya devenido en una elección altamente cuestionada en el 2006, para posteriormente retornar el PRI a los Pinos en el periodo de 2012 y 2018, para caer estrepitosamente en la reciente elección con el arribo del ahora Presidente de la República, Andrés Manuel López Obrador.

Considero que dichas contiendas no tuvieron como ejes los análisis ciudadanos en torno a propuestas de políticas y programas de gobierno, sino un evidente hartazgo ciudadano por el incremento de los niveles de pobreza, malestar

contra los altos índices de criminalidad, inseguridad pública, el incremento del narcotráfico, y una larga lista, en donde se cuestionaron severamente las instituciones centrales de la división de poderes como los Poderes Ejecutivo y Legislativo, y sus integrantes, lo que evidenciaría una compleja problemática de la baja calidad de la democracia como forma de gobierno, que desde hace varios lustros atraviesa por un pésimo momento en muchos países latinoamericanos, y particularmente México, que más tarde analizaremos someramente.

Hemos sido testigos de la incapacidad de forjar esa transición a la democracia (del 2000 a la fecha), en una democracia sustantiva, o al menos intentarlo con mayor ahínco, creatividad. Esto significaría que la ciudadanía adquirió madurez para exigir el paso de una democracia “autoritaria”, con un sistema de partido hegemónico, a una democracia procedimental.

Nos quedamos ahí, en ese limbo, no iniciando el debido tránsito de esa democracia procedimental a una sustantiva. Ciertamente, se han dado pasos trascendentales, sobre todo a partir de la reforma constitucional en materia de derechos humanos, del 2011. Interesante sin duda. Pero ello, conllevaría a trabajos de investigación en todos los sentidos. Por mi parte, este texto, parte de este supuesto, de romper los privilegios de los partidos políticos, que indebidamente han controlado a su antojo al parlamento.

El parlamento, entendido como uno de los poderes fundamentales que conforman el Estado, es el campo idóneo donde las diferentes fuerzas políticas “luchan”, concretándose de tal forma la representación política, que, ciertamente tiene como uno de sus exponentes principales a los partidos políticos, pero no es el único. Existen otros mecanismos de la democracia directa como la iniciativa popular, el referéndum y el plebiscito, que al lado de instrumentos de la democracia deliberativa, así como las llamadas candidaturas independientes, pueden incidir en avanzar hacia la conformación de una democracia sustantiva.

Este trabajo se inscribe en este contexto: Proponer un sistema de partidos políticos y de candidatos independientes.

Lo anterior es esencial para entender la propuesta de la presente investigación.

1.5 Partidos políticos

Como ya se señaló la democracia es un concepto sumamente complejo, aunque en esencia, debemos mencionar que la democracia no ha superado uno de sus problemas de origen: ¿Cómo hacer factible mecanismos directos, efectivos de participación ciudadana? La imposibilidad material de reunir a grandes conglomerados de ciudadanos en una asamblea originó la necesidad de crear mecanismos de representación.

Por tanto, la pregunta natural es: ¿Cómo es factible materializar la representación? Aquí es donde entran los partidos políticos al “quite”, al convertirse en los agentes principales de la intermediación, comunicación entre la sociedad y el Estado, ya que “la representación basada en la soberanía del pueblo pasó a los partidos políticos, quienes sí tienen el poder de exigir cuentas a sus representantes y por supuesto organizar el esquema elitista sobre el cual se sostiene su mandato. Además el mandato representativo es un mandato nacional, en el sentido de que el representante político no representa a un distrito, sino a la totalidad de la nación, estableciendo por tanto un mandato libre, donde el ciudadano otorga, a través del voto, su autorización”. (Estrada, 2012: 48).

Cabe destacar que la percepción ciudadana hacia los partidos políticos ha sido, a lo largo del tiempo, variante: nacen con una connotación negativa, en donde se entremezclaban las ideas de facciones y partidos políticos, y no eran reconocidos como órganos de expresión ciudadana; todavía en 1850 (con excepción de Estados Unidos) se les confundía con clubes, tendencias, asociaciones de pensamiento entre otros, pero sobre todo facciones. (Peralta, 2006).

Su historia es reciente aunque Norberto Bobbio (2005) señale que ya en la primera mitad del siglo XVIII existían los partidos políticos, debe mencionarse que el desarrollo de los mismos es un fenómeno novedoso que data del último tercio del siglo XIX.

Sartori (2002) refiere que los primeros autores que hablan indistintamente de partidos o facciones, como Bolingbroke, Hamilton o Madison, lo hacen de forma negativa, en donde los partidos devienen en facciones que vendrían siendo “el peor

de todos los partidos”, ya que subvierten al gobierno por sus “pasiones e intereses efímeros”, poniendo en peligro al gobierno constitucional.

Pero en todo caso, los partidos políticos tienen una inevitabilidad histórica que es enfatizada por James Bryce que auguró: “Los partidos son inevitables. Ningún país grande y libre ha carecido de ellos nadie ha demostrado como podría funcionar un gobierno representativo sin ellos” (citado en Sartori, 2002: 17).

De ahí la importancia de los partidos políticos que son reconocidos como instancias de representación ciudadana y medios de comunicación entre el Estado y la sociedad, ya que son, “órganos indispensables para relacionar a la sociedad civil, a los ciudadanos, con el Estado y su gobierno, en la medida en que se encargan justamente de proponer y promover programas de gobierno junto con las personas que consideran idóneas para llevarlos a la práctica.” (Salazar, 2001:23).

Como su nombre lo indica, un partido político es una parte de un todo, que es la sociedad, por lo cual son una vía de expresión de las demandas de un grupo determinado de ciudadanos y que bajo determinadas “reglas del juego democrático” pueden presentar candidatos a elecciones (libres, periódicas, etcétera) para acceder a cargos de representación popular.

Aquí se destaca la figura del candidato, que, como su nombre lo indica, es la persona idónea, que bajo determinado perfil y aptitudes, puede generar ese nexo de confianza y comunicación con sus “potenciales” electores, que posteriormente se convertirán en sus representados.

Este nexo causal es importante para el tema que estamos analizando como lo es la construcción de un sistema de partidos y de candidatos independientes, ya que al fin y al cabo, los candidatos, así en lo general, tienen un vínculo directo con aquellas personas a quienes quieren convencer para que se conviertan en sus representantes. Es decir, en este vínculo directo, de comunicación, el trato, se da entre un grupo de personas que viven en un espacio determinado, y de ahí que lo importa son las aptitudes, el nivel de confianza y grado de aceptación del candidato, ya sea de partido o de tipo independiente.

Con este antecedente, destaquemos las particularidades del concepto de partido político, según el glosario de términos del TEPJF, que define a los partidos políticos de esta forma:

“... son entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal [...] Tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante sufragio universal, libre, secreto y directo. Sólo los ciudadanos podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa.” (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2017).

Ahora bien, cuando se amplía el sufragio y se consolidan los “procedimientos universales”, en donde tiene importancia central una competencia real y periódica por los cargos de representación popular, podemos referir la existencia de un sistema de partidos que surge hasta que el derecho al voto se amplía a una “masa crítica” e implica a la mayoría de una determinada población, además de fundarse en los derechos fundamentales y la división de poderes, de ahí que los partidos políticos no son facciones (dominados por intereses privados), sino instrumentos para vincular (comunicar) al pueblo con el gobierno, con lo cual, adquieren una dimensión de utilidad pública, que va más allá de cualquier elección.

Por ello, se visualiza al sistema de partidos como una parte fundamental del sistema democrático, en realidad un subsistema del mismo, por lo cual, como lo señala Sartori (2002), algunos autores consideran a la democracia más bien como “partidocracia”, en donde el centro real del poder descansa en los órganos de dirección del partido, en sus dirigencias, que se han convertido en verdaderas oligarquías manteniendo vigente la “Ley de Hierro” de Michels y sus seguidores, que estudian la democracia en sus estructuras y no en sus interacciones.

En ese sistema democrático, que contiene una fuerte dosis de partidos políticos competitivos electoralmente, se debe reconocer, por tanto, el disenso, pluralidad e “institucionalización de la oposición (que en cada elección se puede convertir en mayoría o a la inversa), de ahí que la “regla de la mayoría”, no debe entenderse como “regla de la tiranía”, porque en términos reales hay una permanente y periódica transferencia del poder, es decir, los que hoy son mayoría mañana pueden convertirse en oposición y viceversa, por lo cual el sistemas de partidos tiene un funcionamiento concreto, en un periodo histórico específico. (Sartori, 2002).

Así, en los regímenes democráticos se presupone la existencia de un sistema de partidos políticos que es “básicamente el marco de la competencia que entabla este tipo de organizaciones para obtener y ejercer el gobierno, sus funciones resultan de vital importancia en las democracias representativas”. (Valdez, 1997: 27).

Sin embargo, debe insistirse que los partidos políticos son considerados como una vía para encauzar las relaciones entre la sociedad y el estado, es decir un puente de comunicación entre ambos, aunque debe destacarse que esas instituciones políticas deben estudiarse en un contexto histórico determinado. (Peralta, 2006).

De tal forma se constituyen en un instrumento para el acceso de los ciudadanos a los cargos de representación popular, como son los poderes Ejecutivo y Legislativo; pero siempre bajo determinadas reglas y procedimientos, de ahí que “un partido es cualquier grupo político identificado por una etiqueta oficial que presenta a las elecciones y puede sacar en elecciones (libres o no) candidatos a cargo públicos”. (Sartori, 2002: 89).

Para efectos de este trabajo nos referiremos a la clasificación de Giovanni Sartori (2002), sobre el sistema de partidos políticos:

- Partido predominante: Se le considera así siempre y cuando su principal partido se vea constantemente apoyado por una mayoría ganadora (la mayoría absoluta de los escaños) de los votantes.

- Bipartidista: En este tipo de sistema dos partidos están en condiciones de competir por la mayoría absoluta de escaños, por lo que la alternancia puede ser posible y creíble y como consecuencia se minimizan los conflictos.
- Partido de pluralismo moderado: En este sistema es muy difícil que surja un partido que pueda gobernar solo, ya que son necesarias coaliciones para gobernar, por lo que ningún partido alcanza mayoría absoluta.
- Partido de pluralismo polarizado: Aquí se da la presencia de partidos anti sistema. Existencia de oposición bilateral que pone en tela de juicio al sistema y minan su base de apoyo.

Cabe señalar, que en nuestro país, de 1929 al 2000, el régimen presidencial incluía un sistema de partidos excepcional, denominado por Sartori como sistema de partido hegemónico, al que haremos referencia más adelante, en donde se destaca la falta de competencia real entre partidos “a modo”, en donde existe una supuesta lucha por el poder a través de las elecciones que ni son libres, ni competitivas por ese hecho; de ahí que la alternancia en el poder, *prima facie* de la democracia, es una entelequia.

No hay ni la más remota posibilidad de la rotación en el poder, por lo cual Don Daniel Cosío Villegas caracterizaba espléndidamente a dicho sistema denominándolo como una “Monarquía Absoluta Sexenal y Hereditaria”, en donde los ritos, los ritmos de la política y, sobre todo, “el estilo personal de gobernar” (paternalista y autoritario, muy “a lo mexicano”), absorbiera en los sectores del PRI (popular, campesino, obrero, e inicialmente en los primeros tiempos existía el militar), a prácticamente toda la sociedad mexicana.

Sin embargo, como se verá más adelante, con el proceso de transición de la democracia, que aquí ubicamos de 1977, con el inicio de la reforma política, hasta el 2000, con el arribo de Vicente Fox Quezada a la Presidencia de la República, nos insertamos en el sistema de pluralismo moderado, según la clasificación de Sartori.

Ahora bien, este sistema de partidos corre en el carril de los sistemas electorales, los cuales hay que analizar para efectos de entender la propuesta que enmarca este trabajo de tesis.

En términos generales existen tres tipos de sistemas electorales, como son los de mayoría uninominales, plurinominales mixtos.

Los sistemas de mayoría generalmente se aplican “en distritos uninominales, es decir, las zonas o regiones en que se divide un país para elegir a un solo representante popular, por mayoría, en cada una de ellas. Cada elector tiene un voto y el candidato que obtiene mayor número de votos gana, incluso si no alcanza la mayoría absoluta”. (Valdés, 2016:16), lo que se conoce como mayoría relativa aunque ha sido matizado con la condición de que el candidato debe ganar las elecciones si obtiene 50 % más uno de los sufragios (mayoría absoluta) en el distrito respectivo.

Los sistemas de representación proporcional intentan resolver los problemas de sub y sobre representación de los sistemas anteriores¹⁶, aunque como señala Valdés Zurita: “Los críticos del sistema proporcional argumentan... [que] no tienen un mandato específico para normar su acción legislativa y/o gubernativa... Hay otra objeción importante...: el orden en las listas de candidatos es establecido básicamente por los dirigentes de los partidos políticos. Así, el ciudadano pierde en realidad el derecho a elegir a su propio representante; su adhesión es a un partido, a un programa, más que a un candidato determinado... censuran que estos sistemas rompen el vínculo entre representado y representante”. (Valdés, 2016:20).

Igualmente se ha señalado que estos representantes se distancian de los habitantes del distrito uninominal que votaron por él; por ello, más que representar a los representados en particular, representan a su demarcación plurinominal, lo que puede significar una postura endeble para los representados, generándose el fenómeno negativo de que los ciudadanos dejarán de ser representados para ser sólo gobernados”. (Hernández, 2015: 176).

El sistema mixto, como el mexicano, agrega elementos de los dos sistemas referidos, siendo que la República Mexicana se divide en 300 distritos uninominales,

¹⁶ Leonardo Valdés Zurita lo explica así: “Tradicionalmente se aplica en demarcaciones o circunscripciones plurinominales... Sus defensores aseguran que se trata de la forma más equitativa de representación, pues al asignar a cada partido las curules correspondientes a la votación obtenida, reduce los efectos de sobre y subrepresentación que, sin embargo, no desaparecen del todo”. (Valdés, 2016:19).

por lo que, en consecuencia, se eligen 300 diputados de mayoría relativa, además existen cinco circunscripciones plurinominales, en las cuales se eligen 200 diputados de representación proporcional y que en el caso de la transición a la democracia tuvieron una fundamental importancia dado que posibilitaron el acceso de los partidos y candidatos de la “oposición”, como se analizará más adelante.

Como ya lo comentamos debemos enfatizar que el malestar en contra de la democracia es evidente, sobre todo el descontento en contra de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, y sus integrantes. Sin embargo, considero que es inviable la propuesta de desaparecer el sistema de partidos, siendo imprescindible incrementar las vías de control y rendición de cuentas.

Asimismo, como se propone en este trabajo, es preciso fortalecer las candidaturas independientes, para que se conviertan en opciones reales en la competencia política, lo cual debe de ir aparejado de otras propuestas que se deben de estudiar integralmente como la desaparición del sistema de representación proporcional, el cual cumplió su finalidad histórica como fue permitir la inclusión de los integrantes de los movimientos radicales en el terreno político electoral, para que dejaran de actuar en la clandestinidad.

Dicho sistema no posibilita la incorporación de grupos minoritarios como ocurre en otras democracias, sino que en México son los dirigentes de los partidos o los líderes de las cámaras (emanados de partidos) quienes generalmente negocian y establecen el orden en las listas plurinominales, por lo cual, esos candidatos le deben lealtad a sus dirigentes o líderes, no estableciendo ningún canal de comunicación o sujeción con los electores.

Por ello, no efectúan campañas electorales, ni acciones en pro de sus representados, sino que los hilos de su conducción política y legislativa están en los partidos y no en su labor de gestión y comunicación con sus electores. De tal forma, que esos diputados y sistema ya cumplieron su función histórica y, por tanto, deben desaparecer, si es que siguen conservando sus actuales características, alcances y funciones

Por otro lado, debemos señalar que desde finales del siglo XX, los institutos políticos, “han dejado de ser agencias representativas de una parte de la sociedad

civil. Esto genera un menú más amplio en la búsqueda de cauces para la intermediación de intereses y por supuesto la representación de los mismos...”. (Estrada, 2012: 42).

Además, debe subrayarse que desde mediados y finales del siglo XX, el Estado deja de ser un elemento diferente, independiente de la sociedad para convertirse en una instancia fundamental para regular los conflictos sociales, sobre todo los relacionados entre el capital y el trabajo, asumiendo un papel “protector” de la clase obrera y de los grupos sociales desfavorecidos por la inequitativa distribución de la riqueza, con lo cual se contempla la incorporación de las masas a la representación y la multiplicación de las funciones del Estado. (Criado, 2012: S/N).

Ello significa que el parlamento ya no es el vértice de la representación, es decir, se convierte en “una institución política abstracta, carente de relaciones de representación de intereses con grupos concretos de electores y que realiza, esta vez sí, una función de representación general o de consenso. Se inaugura así la etapa de lo que se ha denominado ‘democracia consensual’...” (Criado, 2012: S/N), que se expresa a través de la homogeneización de los partidos políticos, la identificación de éstos con los intereses del Estado, así como el cierre del sistema político a partidos minoritarios a través de diversos mecanismos (barreras electorales al registro de los partidos, límite a la financiación de institutos políticos y sus candidatos, entre otros). (Criado, 2012: S/N).

Sin embargo, el surgimiento de múltiples demandas enarboladas por ciudadanos con mayor capacidad de movimiento y de respaldo social, los cuales no tienen identificación alguna con partidos políticos tradicionales, así como la afirmación de las autonomías locales que van socavando a la democracia consensual, han originado el surgimiento de alternativas que tienen la finalidad de recomponer sus bases de legitimación, introduciéndose de esta forma mecanismos de democracia directa (iniciativa popular, plebiscito y referéndum), que en términos generales se le ha denominado democracia directa, en la cual la sociedad y sus grupos organizados juegan un papel importante, siendo que el ciudadano ya no establece comunicación con el Estado mediante actos individuales, sino que se

expresa y tiene interlocución con las instituciones mediante grupos organizados, verdaderos grupos de presión. (Criado, 2012: S/N).

Todo ello, en medio de la crisis del sistema de partido y malestar en contra de la democracia.

Lo anterior se originó por la ampliación de fórmulas alternas de representación e independencia del electorado con los partidos políticos, a los cuales no consideran referente alguno, lo cual se refuerza por la mala imagen que proyectan los medios de comunicación sobre sus dirigentes y candidatos, que son continuamente cuestionados. (Estrada, 2012: 42)¹⁷.

En síntesis, hay desconocimiento ciudadano sobre quiénes son sus representantes y qué labor específicamente hacen en el momento que asumen su papel como legislador, por lo cual, los ciudadanos prefieren acercarse a los medios de comunicación para expresar su desaprobación y malestar en contra de la institución legislativa. (Hernández, 2015: 179).

La propuesta de este trabajo para reformular el sistema de partidos políticos, incluyendo la figura de las candidaturas independientes, debe ir más allá: Es necesaria la desaparición del sistema plurinominal, y el establecimiento únicamente de 300 diputaciones de mayoría relativa, con lo cual, se acrecentaría el vínculo de los candidatos con sus respectivo distrito, se eliminaría la fuerte dosis de control de los liderazgos de las cúpulas partidarias, que tienen en las diputaciones plurinominales el camino libre para no hacer campaña y acceder libremente a las curules tanto de senadores como de diputados (federales y locales).

Dentro de ese sistema, el complemento sería la consolidación de los diputados independientes, que al tener iguales prerrogativas que los candidatos de partidos, podrían tener opciones reales de competencia electoral.

Todo ello, bajo un enfoque integral. Primeramente debemos mencionar la importante relación entre democracia y garantías, tema fundamental para esta

¹⁷ Algunos autores consideran que los mecanismos de democracia participativa (referéndum, consulta popular y plebiscito) son un recurso invaluable para fortalecer a la democracia, ya que “Sin el concurso de los ciudadanos, la simulación de democracia y, lo que es peor, la partidocracia continuara imperando, sin que haya ninguna presión social hacia los gobernantes”. (Reveles, 2017: 15).

investigación dado que, precisamente, a los candidatos independientes actualmente no se les están brindando las garantías necesarias para acceder, en términos equitativos, a las prerrogativas que se canalizan a los candidatos de partido. Obvio, si no cuentan con iguales condiciones para la competencia, estamos en un piso disparado, ante una evidente transgresión a sus derechos fundamentales en materia de derechos políticos.

1.6 Democracia y garantías

Como hemos comentado, el Estado de derecho es algo más que la formalidad del derecho y de las instituciones que se instituyen a partir del marco jurídico constitucional y legal; es una dualidad: en primer término, tiene un componente legal que es un freno a los poderes arbitrarios o despóticos, brindando seguridad en sus bienes, persona y propiedad a los individuos, a la luz de una interferencia negativa, y, por otro lado, se conforma por políticas y acciones positivas que buscan una “efectiva realización material de las exigencias éticas y políticas, públicas y privadas, especificadas y ampliadas en el tiempo como derechos económicos, sociales, culturales y de otra especie (minorías, etc.), [que] constituyen la base para una progresiva igualdad y dignidad entre todos los seres humanos.” (Díaz, 2002: 69).

Para este autor el Estado de derecho no sólo se constituye por principios relacionados con el derecho en sí y las instituciones y la “maquinaria judicial” que lo hacen posible, sino que además debe existir una eficaz protección de derechos y libertades fundamentales que son la razón de ser del Estado de derecho, de ahí que señale que todos estos elementos conlleven a que el Estado de derecho es la institucionalización jurídico-política de la democracia.

De igual forma, Rodolfo Vázquez menciona que hablar de autonomía de los seres humanos, y sobre todo de su dignidad, es entender que el Estado de derecho tiene una doble connotación (formal y sustantiva), implicando que los servidores públicos deben valorar y asegurar la efectiva promoción y protección de los derechos humanos que necesariamente deben ser garantizados por un sistema judicial independiente (Vázquez, 2002).

Debe señalarse que el imperio de la ley modula y hace previsibles los comportamientos de las personas a través de “normas *generales, prospectivas, estables, claras y ciertas, administradas y controladas por una autoridad legalmente reconocida*” y cuyas decisiones emanan de un complejo sistema de principios que conforman la cultura de la legalidad.

Dicha cultura tiene que ver desde las garantías del “debido proceso”, las condiciones de imparcialidad o de “justicia natural”, hasta el control de constitucionalidad por parte del tribunal competente, que debe ser independiente del poder legislativo (fácilmente cooptable por mayorías *ad hoc*) para “vigilar” la correcta aplicación de las normas y, en su caso, restaurar o resarcir vulneraciones a los derechos de los particulares por la indebida aplicación de leyes, en una posición normativista alejada de decisiones súbitas y personalistas de los jueces, que permite el desarrollo de la autonomía individual, lo que conlleva a decir que la legalidad engendra seguridad, y por ello el “imperio de la ley” es un ideal ético-político. (Laporta, 2002).

La constitución es el medio fundamental para configurar el sistema de derechos políticos, económicos, sociales y culturales, los cuales necesariamente deben contemplar sus correspondientes garantías; dicho sistema debe satisfacer diversas condiciones, entre las que destacan el control jurisdiccional de la constitución y su fuerza vinculante¹⁸.

Es esencial la forma como se relacionan e interconectan los derechos y sus correspondientes garantías, ya que “La legitimidad del sistema político aparece, así, condicionada a la tutela y efectividad de los principios y derechos fundamentales” (Ferrajoli, 2004: 11), de tal forma que un derecho por sí solo es una expresión de buena voluntad, por lo cual su contraparte, la garantía, es fundamental para hacerlo realidad, ya que “más allá de su proclamación, aun cuando sea de rango constitucional, un derecho no garantizado no sería un verdadero derecho” (Ferrajoli, 2004: 59).

¹⁸ Tal como se señaló en el apartado 1.3 Democracia, constitución y derechos humanos, del presente trabajo.

De tal forma, existen garantías primarias y secundarias, las primeras son “...expectativas negativas o positivas a las que corresponden obligaciones...o prohibiciones... [las garantías secundarias son] las obligaciones de reparar o sancionar judicialmente las lesiones de los derechos, es decir, las violaciones de sus garantías primarias.” (Ferrajoli, 2004: 43).

Al respecto, debe subrayarse que las normas no deben determinarse solamente en el texto constitucional, sino que debe existir un sistema de garantías, particularmente una adecuada configuración legal y políticas públicas encaminadas a la protección de las normas, siendo que, en caso de una vulneración en su esfera concreta de aplicación, deben existir mecanismos adecuados para el desahogo de las denuncias ante los órganos jurisdiccionales de carácter nacional e internacional competentes.

Esto significa que los países deben implementar mecanismos legislativos, institucionales y judiciales a nivel interno para la constitucionalización de los derechos humanos, así como armonizarlos con los estándares previstos en los tratados internacionales de derechos humanos firmados por el país respectivo.

Como ya lo señalamos, el aspecto de la constitucionalización de tales derechos es imprescindible, ya que implica dotar de fortaleza a la Constitución para que los preceptos que la conforman tengan fuerza vinculante¹⁹, en el sentido de que “toda norma constitucional -independiente de su estructura o de su contenido normativo- es una norma jurídica genuina, vinculante y susceptible de producir efectos jurídicos” (Guastini, 2003: 53); de igual forma, la constitucionalización generalmente implica a qué nivel se ubica la Constitución respecto al marco legal y los convenios y tratados internacionales.

¹⁹ De acuerdo a Ernesto Garzón Valdez la fuerza vinculante de la constitución depende de dos aspectos: el primero conformado por “el punto de vista interno” que significa “la adhesión normativa por razones morales, en virtud del reconocimiento de que lo que una norma dispone es justo aun cuando en algunos casos pueda exigir la renuncia a ventajas personales, así como por el “punto de vista externo” que “designa la actitud de quien sigue una norma por razones instrumentales o prudenciales”; el otro aspecto, tiene que ver con “la existencia de una sociedad homogénea en el sentido de que cada uno de sus miembros tenga la posibilidad de acceder a la satisfacción de sus necesidades básicas, es decir, pueda ejercer plenamente los derechos que la Constitución formalmente le confieren” (Garzón, 200: 230-231)

Lo anterior, cobró mayor vigencia a partir de la reforma constitucional en materia de derechos humanos, en el 2011, con lo cual se configuró un cambio de paradigma al introducir constitucionalmente el término de derechos humanos en lugar del restringido concepto de garantías individuales, considerar la “interpretación conforme”, incluir el principio “pro persona”, establecer el “Control de Convencionalidad”, entre otros.

Para entender esta reforma y, sobre todo, el denominado “Control de Convencionalidad”, debemos considerar algunos aspectos trascendentales como lo es el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH), entre otros temas, que abordaremos someramente:

A nivel internacional se ha conformado un denso sistema jurídico que, en su conjunto, integran el DIDH, que se ha ido configurando a través del derecho consuetudinario y la firma de tratados y convenciones

Al respecto, debemos señalar la importancia de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (suscrita en 1969), que regula todo lo concerniente a los mismos. (Valdés, 2012: 2-18). Esta Convención codifica lo que hasta esa fecha era parte de la costumbre internacional. Sistematiza y confiere mayor certidumbre que la norma consuetudinaria. (IJJ, S/F: 173-174).

Un aspecto esencial es conocer el contenido del artículo 38 numeral 1 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, que textualmente dice: “La Corte, cuya función es decidir conforme al derecho internacional las controversias que le sean sometidas, deberá aplicar: a. las convenciones internacionales, sean generales o particulares, que establecen reglas expresamente reconocidas por los Estados litigantes; b. la costumbre internacional como prueba de una práctica generalmente aceptada como derecho; c. los principios generales de derecho reconocidos por las naciones civilizadas; d. las decisiones judiciales y las doctrinas de los publicistas de mayor competencia de las distintas naciones, como medio auxiliar para la determinación de las reglas de derecho, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 59”.

Siguiendo ese camino, tendríamos que nuestro punto de partida para la construcción del DIDH son: la Declaración Universal de los Derechos Humanos y la

Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, que aunque no tienen efectos vinculantes, se han considerado por los órganos internacionales y la doctrina como la base del derecho internacional consuetudinario. Cabe destacar, que ante la inexistencia de un legislador internacional, las relaciones entre los Estados se regían por la costumbre. (Gutiérrez, 2010).

De acuerdo a la ONU (Manual, 2013), a la fecha se han firmado 550 tratados y protocolos sobre temas relevantes para la humanidad que constituyen, para quienes los signan, obligaciones jurídicas vinculantes, que ante su incumplimiento o controversia, deberán someterse a la jurisdicción de la Corte Internacional de Justicia y su Estatuto. Un aspecto relevante es la relación entre los tratados y el derecho consuetudinario, dado que este último a menudo va plasmándose en los tratados, porque los “Estados proceden a celebrar tratados porque no se encuentran convencidos de la validez de los derechos y deberes contemplados en el derecho consuetudinario” (Herdegen, 2005: 152).

También resaltamos la opinión consultiva OC-2/82 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (24 septiembre 1982), sobre los alcances de los tratados: “Su objeto y fin son la protección de los derechos fundamentales de los seres humanos, independientemente de su nacionalidad, tanto frente a su propio Estado como frente a los Estados contratantes... los Estados... asumen varias obligaciones, no en relación con otros Estados, sino hacia los individuos bajo su jurisdicción” (Corcuera, 2001:74).

En cuanto a los principios generales del derecho tratan de cubrir las “lagunas” o aspectos no previstos en los tratados y las normas del derecho consuetudinario, o aquellos supuestos concretos derivados de su aplicación, por lo que son fundamentales para el derecho internacional. (Herdegen, 2005:156).

Respecto a la jurisprudencia debe señalarse que algunos órganos internacionales al emitir sentencia para las partes en conflicto realizan interpretaciones sobre los alcances de determinadas normas, las cuales constituyen precedentes judiciales que van conformando el acervo del derecho internacional. (Corcuera, 2001:60).

En este contexto, debemos subrayar que indudablemente existe una “apertura constitucional”, que cada día va abriendo más y rompiendo los “sellos” impuestos por la soberanía de los estados, pegados con el “cemento” de la autodeterminación, dando paso a una nueva concepción: “Estado constitucional cooperativo”, que implica la aplicación progresiva de procedimientos jurídicos internacionales, conforme a la interpretación de la normativa jurídica efectuada a nivel estatal o supraestatal. (Becerra-Miranda, 2013: 22).

Asimismo, este reforzamiento del DIDH tiene la herramienta de que los litigios que versen sobre los derechos humanos se resuelvan en espacios supranacionales, alejados del control del Estado, el cual está obligado a armonizar su derecho interno con el DIDH y las sentencias de sus órganos; convirtiéndose dicha actividad en un factor de gran dinamismo para el desarrollo de los derechos humanos. (Becerra-Miranda, 2013: 23-24). Sin embargo, este enramado jurídico está muy alejado de los ciudadanos; por ello, es fundamental la tarea de promoción, monitoreo y supervisión de los derechos humanos que llevan a cabo las organizaciones de la sociedad civil.

Por otro parte, los tratados están estructurados por una parte dogmática convencional, en donde se dan a conocer los tipos de derechos humanos, y por una parte denominada orgánica convencional, en la cual se prevé la creación de un tribunal que tiene competencia para velar por el cumplimiento de tales disposiciones. Los estados generalmente aceptan la vinculación tanto al tratado como a su órgano jurisdiccional. (Castillo, 2012: 240)²⁰. Considero que la falta de consolidación de esta parte orgánica es uno de los problemas a los que se enfrentan los países subdesarrollados como México. Lo cual merecería un estudio por aparte.

Lo anterior, conlleva a cuestionarnos: ¿Qué norma tiene mayor preeminencia si la nacional o internacional en materia de derechos humanos? Ante el escenario de la antinomia de dos normas, el juzgador se ha de “decantar” por la norma que

²⁰ Esto es fundamental dado que “La incorporación de las normas internacionales de derechos humanos al derecho interno no está destinada solamente a influir en la parte dogmática de la Constitución sino que necesariamente implica... [que] los tribunales deben regirse por procedimientos que aseguren el debido proceso, garantizado en las múltiples convenciones, y aplicar en sus decisiones los principios del derecho internacional de los derechos humanos”. (Becerra-Miranda, 2013: 23).

promueva la plena realización de la Persona, más allá de ceñirse a la de carácter nacional o internacional, supraconstitucional o infra constitucional en relación con el derecho interno, siendo indispensable utilizar una interpretación armonizadora en caso de que existan normas contradictorias. (Castillo, 2012: 269-271).

Lo anterior nos regresa de nuevo a la reforma constitucional en materia de derechos humanos, destacándose el principio “pro persona”, es decir, que el juzgador siempre debe fijar sus orientaciones, sus juicios, por el precepto, criterio o norma que más favorezca a la persona, así como al “Control de Convencionalidad”, que significaría que cualquier juzgador, ante un caso concreto, debe analizarlo, resolverlo e “interpretarlo” “conforme” a las disposiciones constitucionales y legales de nuestro país, pero también “conforme” a las normas establecidas en los Tratados signados por México; esto está conllevando a un cambio drástico en cuanto al alcance y eficacia de los derechos humanos.

En el caso de las candidaturas independientes, como parte de los derechos políticos, el juzgador en turno, ante un caso concreto, debe resolver conforme al marco constitucional y legal de nuestro país, así como tomando en consideración el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, así como su Protocolo Facultativo. Además de tomar como guía lo dispuesto en el ámbito regional de los derechos humanos, como sería el Sistema Interamericano, que se detalla más adelante, cuando se analiza, en lo particular, los derechos políticos, o sea, en el siguiente Apartado.

1.7 Derechos políticos

Comentamos que el pensamiento liberal surgió al irse trastocando lentamente el modo de producción del feudalismo; esta nueva corriente enarboló los llamados derechos naturales de la libertad, igualdad y propiedad, considerándolos inherentes al ser humano, cuyo objetivo era proteger al individuo en contra del poder divino y absoluto de los reyes y la aristocracia. El capitalismo, como nuevo modo de producción, necesitaba romper las ataduras del feudalismo y sus estamentos sociales, por lo cual requirió de una noción que desarraigara a los hombres de los

feudos, a efecto de independizarlos, y de esta forma utilizar libremente su fuerza de trabajo como una mercancía disponible en el mercado.

Los derechos naturales significaron una revolución en contra del orden establecido, baste recordar que los reyes y la aristocracia eran dueños de las vidas y prácticamente de los comportamientos de la clase mayoritaria, la plebe, por lo cual los derechos naturales que devinieron en derechos humanos liberales tenían que ver con la libertad e igualdad de las personas y en el derecho que tenían a poseer una propiedad.

De ahí que estos derechos eran eminentemente políticos y civiles, imponiendo límites al Estado, el cual no debía interferir en la libertad de los individuos (libertad negativa), debiendo circunscribir sus actividades a la procuración del orden y protección de los bienes de los particulares.

Como ya lo resaltamos, el grupo en el poder, es decir el rey y la aristocracia, se opusieron tenazmente a la lucha a favor de la libertad y de la igualdad. Esta lucha tuvo como escenario diferentes trincheras, donde se destacan los movimientos populares, ya que en “Inglaterra, el radicalismo de los movimientos de los *levellers* –los niveladores- y los *diggers* –los cavadores- durante la guerra civil inglesa está bien documentado (Arblaster, 1984; Wootton, 1991, 1992). De hecho, Manning argumenta que “los movimientos populares desempeñaron un papel, quizá el papel decisivo, en la revolución” (Stammers, 2005: 64).

Debe subrayarse que los pensadores de los derechos naturales fueron influenciados por estos movimientos populares ingleses, que se reforzaron con la revolución francesa, ya que la “... Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano se ocupó desde un principio, cuando menos en parte, de la legitimación e institucionalización como una nueva forma de poder político.” (Stammers, 2005: 66), que fueron derechos del “hombre” y el “ciudadano”, excluyéndose a las mujeres y a las personas consideradas no ciudadanas (esclavos, pobres, etc.).

Posteriormente se fue desarrollando un sistema normativo, que ya describimos con anterioridad, en donde fue fundamental la liberalización del hombre de las ataduras del feudalismo que lo ligaban de por vida a un feudo determinado, para que, de ahí emergiera el moderno ciudadano, sujeto a derechos políticos.

En todo este proceso es fundamental la idea de la igualdad y libertad de los seres humanos, ya que con estos se eliminaban sus distinciones, cimentadas en los estamentos del feudalismo. Con esta perspectiva nacen los derechos civiles y políticos que tienen como base la autonomía individual de las personas frente al Estado, “el cual se considera una amenaza a la libertad individual, de ahí que cuando se habla de estos derechos se ha puesto énfasis en las obligaciones de abstención del aparato estatal” (Courtis, 2011:13).

Todos tenemos los mismos derechos y obligaciones ante la ley, por ende el derecho es subjetivo y parte del supuesto de que las personas son iguales, de ahí que las normas son abstractas y generales y accionables por la vía jurisdiccional, desarrollando normatividad específica, por lo cual el modelo liberal se fundamenta en los principios de legalidad, publicidad y control de constitucionalidad, (Ferrajoli, 2003:11), los cuales se han construido en un esquema donde el Estado estaba limitado a funciones de protección de la libertad individual.

De lo anterior, debo destacar el control de constitucionalidad, el cual, implica “... las actividades estatales bajo la doble forma de control jurisdiccional de legitimidad, ejercido por jueces independientes, y de control político, ejercido por el parlamento sobre los aparatos ejecutivos y administrativos y por los electores sobre el parlamento.”(Ferrajoli, 2003). Así, es un mecanismo de revisión de las acciones y decisiones de órganos gubernamentales, ejercido a la luz de los casos concretos y de la revisión a fondo de los preceptos constitucionales, legales, jurisprudenciales y de la doctrina jurídica.

Cabe destacar que, como lo enfatizamos, “tras los derechos civiles y políticos existen deberes jurídicos normalmente de abstención, que representan reglas primarias o de comportamiento por lo común con un sujeto obligado universal” (Prieto, 2000: 27), es decir, que dado el desarrollo del sistema normativo liberal, las personas conocen sus derechos políticos y civiles, y sus correspondientes obligaciones, al igual que las consecuencias que tiene incumplir una norma, siendo que en este esquema el Estado sólo interviene con sus órganos jurisdiccionales cuando existe una vulneración o incumplimiento para resarcir los daños, en un sistema jurisdiccional plenamente identificado por las partes.

Debe señalarse que algunos autores mencionan que estos derechos también conllevan obligaciones estatales positivas, es decir, requieren de la actuación directa de las instancias de gobierno para establecer mecanismos de regulación y condiciones institucionales como la creación y mantenimiento de oficinas públicas (Courtis, 2010). Por este argumento la supuesta gratuidad de los derechos civiles y políticos frente a la onerosidad de los derechos económicos, sociales y culturales se ha descartado desde hace tiempo.

En el Siglo XX, debe mencionarse que el 10 de diciembre de 1948, la Asamblea General de la ONU aprueba la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH), destacándose el contenido de los derechos políticos en 30 artículos. Aunque como su nombre lo indica, esa importante Declaración no tiene efectos vinculantes, tiene una gran trascendencia histórica. (González, 2002).

A la DUDH le siguió una serie de convenciones encaminadas a abordar nuevos temas en torno a los derechos humanos; así en 1966 se aprobaron el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), que entrarían en vigor en 1976²¹, los cuales fueron los más grandes y de mayores alcances después de la aprobación de la DUDH, dado que otorgaron un trato especial a cada uno de los tipos de derechos que tutelaban y, además, “abrieron el camino a la que bien puede llamarse dentro de la historia de los Derechos Humanos la era de las convenciones.” (González, 2002: 214).

Ahora bien, en cuanto a los derechos políticos, deben señalarse los artículos 25²² del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, y 23²³ de la

²¹ Debe subrayarse que la DUDH en conjunto con el Pacto de Derechos Civiles y Políticos y el de Derechos Económicos, Sociales y Culturales constituyeron lo que en la actualidad se conoce como La Carta Internacional de los Derechos Humanos, y que conforman “...el código internacional básico de derechos humanos.” (Oraá y Gómez Isa, 2002: 37).

²² Se reproduce a continuación: “Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades: a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores; c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país”.

²³ El Cual señala: “1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de

Convención Americana sobre Derechos Humanos que básicamente configuran el derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos y el derecho a votar y ser elegidos en elecciones periódicas y auténticas.

El primer derecho "... es un concepto amplio que se refiere 'al ejercicio del poder político' y que comprende el ejercicio de los poderes ejecutivos y legislativos. Además, 'abarca todos los aspectos de la administración pública y la formulación y aplicación de políticas internacionales, nacionales, regionales y locales'." (Serrano, 2011:11), es decir, igualmente presupone que todos los hombres tienen las mismas condiciones para participar no sólo en la dirección sino en el ejercicio del poder político, lo cual significa que este concepto no toma en consideración las condiciones de desigualdad existentes.

En este sentido, de acuerdo con Héctor Fix Fierro, al derecho general de participación política se le puede considerar "... el derecho político por excelencia; los demás derechos políticos pueden considerarse concretizaciones o modalidades de este derecho general...". Cabe destacar que este derecho está establecido en el artículo 35 constitucional, el cual señala las prerrogativas del ciudadano, entre las cuales contempla la de "... Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país."

Con base en el mismo, se establecen los derechos de votar y ser votados, así como el derecho de asociación, los cuales se consagran en México en el artículo 35 constitucional. Dicha disposición señala: "Artículo 35. Son prerrogativas del ciudadano: I. Votar en las elecciones populares; II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley; III. Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país; IV... y V..."

representantes libremente elegidos; b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país. 2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción..."

Debe destacarse que el derecho al voto ciertamente implica que el Estado "... debe adoptar todas las medidas necesarias para garantizar que las personas con derecho a votar puedan ejercerlo de forma efectiva, esto conlleva la eliminación de todos los obstáculos de accesibilidad geográfica y de información, el analfabetismo, la pobreza." (Serrano, 2011:14), lo cual en los hechos únicamente es retórica dado que en todos los países de Latinoamérica históricamente el derecho al voto ha tenido limitaciones y manipulación política que van desde la compra del sufragio hasta el uso de los programas de gobierno para inducir el voto hacia determinados candidatos.

Las anteriores consideraciones pudieran ser aplicadas al derecho a ser votado que implica "...dos obligaciones: que todas las personas con derecho a voto puedan elegir entre los distintos candidatos y que, en principio, todos los ciudadanos puedan presentarse a elecciones." (Serrano, 2011:15). Como sabemos, aquellas personas que cuentan con recursos y relaciones políticas pueden acceder a las candidaturas más fácilmente, en cambio, los que no cuentan con esos elementos materiales difícilmente pueden considerarse idóneos para tales aspiraciones. Esto lo veremos más adelante.

En cuanto al derecho de asociación, en materia política se contempló a las Agrupaciones Políticas Nacionales como un complemento al sistema de partidos, ya que tienen como atribución coadyuvar al desarrollo de la vida democrática y de la cultura política, así como a la creación de una opinión pública mejor informada, siendo que durante un tiempo fueron la única vía para la constitución de un partido político²⁴, pero que pueden participar todavía en coalición con un partido político en los procesos electorales, con lo que considero que pierden su carácter de promotoras de la cultura democrática.

En México los derechos políticos tienen las mismas limitaciones señaladas en el ámbito latinoamericano, dado que su concepción y alcance no toman en cuenta las condiciones económicas de las personas, sino que parten de los conceptos de igualdad y libertad inherentes a los seres humanos, que tienen el derecho de

²⁴ Ahora la norma prevé que la solicitud de registro la realicen "organizaciones de ciudadanos" que pretendan constituirse como partido político.

participar en los asuntos públicos, generalmente a partir de determinada edad y en un territorio, con lo cual surge la noción de ciudadanía.

Al respecto debe mencionarse que aunque el concepto de ciudadanía se esté transformando por las implicaciones de los fenómenos de la migración y la globalización, a la fecha presupone un nexo con un territorio y población específicos, por lo cual, para ser nominados a cargos de elección de tipo federal (presidente de la República, senadores y diputados federales), y de tipo local (gobernadores de los Estados, ayuntamientos y diputaciones locales), los contendientes deben colmar ciertos requisitos.

En este contexto, en nuestro país en materia electoral existen dos órdenes normativos, el nacional y el local. En el primero, el Instituto Nacional Electoral (antes Instituto Federal Electoral), es el órgano administrativo encargado de organizar las elecciones para presidente de la República, senadores y diputados federales, teniendo, además algunas atribuciones fundamentales en lo “local” como la designación de los Consejeros Presidentes y Consejeros Electorales de los ahora Organismos Públicos Locales (OPLES), el desarrollo de la capacitación electoral para los funcionarios de las Mesas Directivas de Casilla, la redistribución electoral a nivel nacional y local, entre otras.

Cabe destacar que en 1990 el otrora Instituto Federal Electoral (IFE) se convirtió en la autoridad administrativa en materia electoral, por consiguiente le correspondió la organización de los procesos federales para la renovación de los cargos de presidente de la República, senadores y diputados federales; derivado de una reforma electoral de 1994, el Secretario de Gobernación del Gobierno Federal dejó de presidir el Consejo General del IFE, y a partir de 1996 se instituyó la figura de Consejero Electoral con voz, voto y autonomía en su gestión. En el caso de los partidos políticos, la ley previó que formarían parte del Consejo General del IFE únicamente con voz. Con la reforma electoral de 2014, el IFE se transforma en Instituto Nacional Electoral, con funciones administrativas tanto a nivel de la preparación de las elecciones a nivel federal como con atribuciones en el ámbito estatal, en donde actúan los OPLES.

En el ámbito local existen los citados OPLES que tienen como función preparar las elecciones para gobernador, diputados locales y presidentes municipales, correspondiéndoles a los tribunales electorales locales atender las quejas que se presenten en sus respectivos ámbitos territoriales, las cuales pueden ser impugnadas y en segunda instancia deberán ser atendidas por el TEPJF.

Por lo que hace al ámbito jurídico-electoral, existe el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), "...es un órgano especializado del Poder Judicial de la Federación, encargado de resolver controversias en materia electoral y proteger los derechos político-electorales de los ciudadanos, es decir, de impartir justicia en el ámbito electoral". (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2017).

Lo anterior significa que cuando un ciudadano o candidato sienta vulnerado algún derecho político puede interponer una queja ante el órgano jurisdiccional, el que, atendiendo a las circunstancias de tiempo, modo y lugar, puede resarcir los derechos políticos afectados, a través de procedimientos que se han ido perfeccionando con la instauración de un sistema garantista, mediante el cual se ha ido complementando el esquema normativo de los derechos políticos, dando reconocimiento internacional a nuestro país.

1.7.1 Derecho a votar

Dentro de los derechos políticos se destaca el derecho al voto, el cual implica que el Estado debe garantizar las condiciones idóneas para que todos los ciudadanos, al cumplir los requisitos establecidos en el marco constitucional y legal, puedan ejercer su derecho al voto.

Tal como se ha referido con anterioridad, la democracia ha sido históricamente excluyente ya que además de las mujeres, los no propietarios y los esclavos no tenían derechos políticos y debían estar alejados de los cargos públicos, siendo los gobernantes los que debían dedicarse de tiempo completo a la política.

Como se puede observar existía una marcada línea entre quienes deberían ser los representantes del pueblo, pero también se dejaba claro quienes tenían la facultad de elegir a esos representantes. En el caso concreto de Estados Unidos la

extensión del sufragio a los diversos grupos se fue dando por etapas. En el caso de la población afroamericana, al aprobarse la Ley de Derechos Civiles en 1866, tuvo la posibilidad de votar, al establecerse que toda persona nacida en los Estados Unidos era ciudadana, sin importar raza, color o condición previa de servidumbre, no obstante, el problema de discriminación en el caso particular de las mujeres continuó, hasta ya entrado el siglo XX.

Los movimientos sufragistas jugaron un papel muy importante en el proceso de reconocimiento al voto de las mujeres. Los primeros resultados se dieron en el año de 1869, en Wyoming, Estados Unidos, donde por primera vez se les otorgó a las mujeres el derecho a emitir su voto. En el caso de algunos países, el derecho al sufragio se otorgó bajo ciertos condicionamientos: como ejemplo podemos citar a Bélgica en donde en 1919 se otorgó este tipo de derechos a las mujeres, pero únicamente para quienes fueran viudas y madres cuyos esposos e hijos perecieron en la guerra; en Portugal se aprueba dicho derecho pero sólo las mujeres que contaran con estudios universitarios podían ejercerlo. En nuestro país, las mujeres alcanzaron ese derecho hasta 1953.

Con base en el trabajo de Fix Fierro (2006), se diseñó el siguiente cuadro, que muestra las características del voto (véase Figura 1):

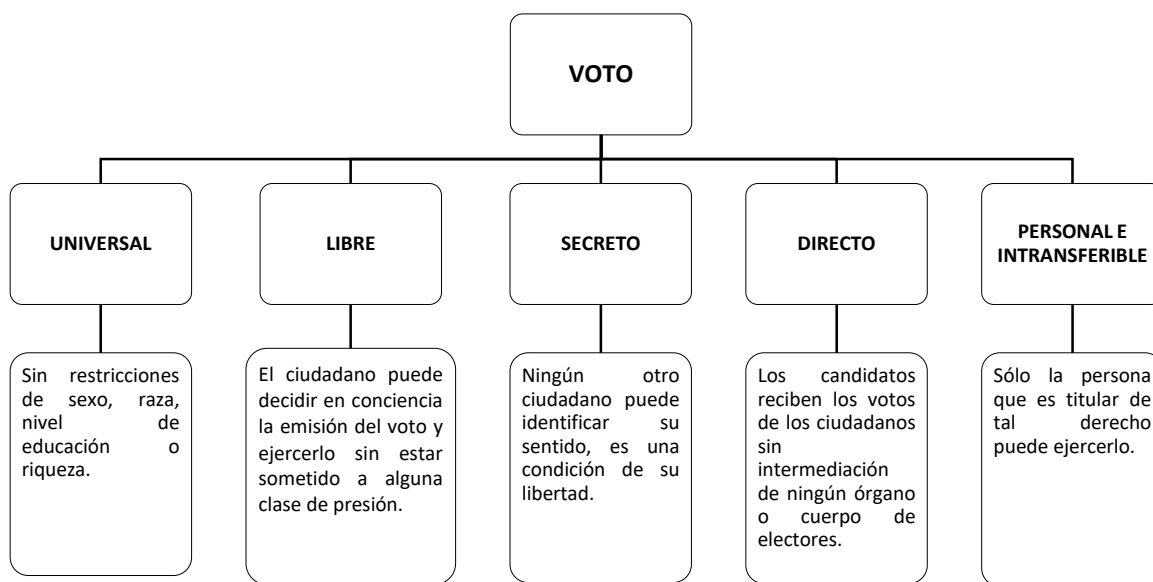


Figura 1. Características del voto

En este contexto, debe señalarse la función de los partidos y su relación con el derecho al voto. Primeramente debemos señalar que éstos “... son entidades de interés público... que tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios, ideas que postulen y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo...” (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2017: 41).

Debido a que son entidades de interés público, los partidos políticos reciben financiamiento público para sufragar sus gastos ordinarios, de campaña y actividades específicas (promoción de la cultura política), también gozan de las prerrogativas de acceso a la radio y televisión en los tiempos del Estado y la que se refiere a la exención de impuestos.

Asimismo, los partidos pueden formar coaliciones en los procesos electorales, conforme a la normatividad vigente.

Cabe destacar, que hasta antes del 2012, los partidos políticos eran la única vía de acceso de los ciudadanos al poder público, y donde se centra el debate político, aunque debe subrayarse que “... los partidos políticos no tienen el monopolio de la vida político-electoral, ni es posible asumir que su oferta política necesariamente representa las ideas y opiniones de los ciudadanos, en cuyo interés existe el proceso electoral, incluso si no se exige que los candidatos sean militantes del partido que los postula.” (Fix, 2002: 62).

Ahora pasemos a analizar la otra cara del derecho al voto, como lo es el derecho a ser votado, a ser electa(o).

1.7.2 Derecho a ser votado

Este derecho implica “...dos obligaciones: que todas las personas con derecho a voto puedan elegir entre los distintos candidatos y que, en principio, todos los ciudadanos puedan presentarse a elecciones.” (Serrano, 2011:15). Como sabemos, aquellas personas que cuentan con recursos y relaciones políticas pueden acceder a las

candidaturas más fácilmente, en cambio, los que no cuentan con esos elementos materiales difícilmente pueden considerarse idóneos para tales aspiraciones.

Respecto a ser votado (o voto pasivo), constituye un aspecto central en las modernas democracias, dado que no solamente debe garantizarse el derecho al voto, sino el derecho a ser electo(a), siendo que este último tiene que ver con las condiciones en las que se lleva a cabo la competencia política.

Al respecto, el artículo 35 constitucional establece entre otros, el derecho a ser votado (o voto pasivo), que Héctor Fix Fierro (2006), que implica la posibilidad de ser elegido a un cargo de representación popular, en términos de una competencia libre y cumpliendo determinados requisitos constitucionales y legales, de acuerdo al cargo de representación popular al que se desea acceder, y que los aspirantes a ser candidatos deben cubrir para que la autoridad electoral los registre debidamente

En relación al tema, es de reconocerse la labor que ha desempeñado el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), órgano especializado de carácter jurisdiccional encargado de resolver controversias en materia electoral y proteger los derechos político-electorales de los ciudadanos, es decir, de impartir justicia en el ámbito electoral. Éste ha emitido diversas sentencias relativas a garantizar el derecho a ser votado, a ser electo(a), en donde se ha destacado su trascendental papel.

La democracia debe considerar el derecho de los grupos desfavorecidos, como los indígenas o mujeres, a ser elegidos a cargos de representación popular o la posibilidad real para que incidan efectivamente en la definición de las políticas públicas o toma de decisiones que los afectan positiva o negativamente. Igualmente debe garantizar condiciones de equidad para que los ciudadanos tengan opciones de competir bajo las siglas de un partido o por su propia cuenta. No solamente es garantizar el derecho constitucionalmente, sino establecer todo el basamento legal, orgánico y procedimental para que sea una realidad el derecho a ser votado.

Al respecto, debemos rescatar la historia del derecho de las mujeres a ser votadas, en un camino que inicio el 1 de noviembre de 1979, cuando fue electa Griselda Álvarez Ponce de León como gobernadora de Colima, y posteriormente

fue la primera mujer en ocupar dicho cargo. Posteriormente se establecieron las cuotas de género, siendo que en el año de 1993, fue cuando se modificó el artículo 175 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), adicionándosele, entre otras, la fracción 3, que a la letra decía: “Los partidos políticos, **promoverán** en los términos que determinen sus documentos internos, una mayor participación de las mujeres en la vida política del país, a través de su postulación a cargos de elección popular”. (El resaltado es mío).

De este “promoverán”, que nadie hizo caso, se estableció en 1996 (Diario Oficial Federación en fecha 22 de noviembre de 1996), una modificación al COFIPE, siendo que, entre otros aspectos, dispuso en su artículo transitorio Vigésimo Segundo del artículo primero, que: "Los partidos políticos nacionales considerarán en sus estatutos que las candidaturas por ambos principios a diputados y senadores, no excedan del 70% para un mismo género. Asimismo promoverán la mayor participación política de las mujeres". Al respecto, debe señalarse que dicha disposición transitoria no estuvo complementada con alguna otra que diera certeza respecto al cumplimiento de la misma, esto es, no se estableció plazo para su ejecución o bien sanción alguna que correspondiera al incumplimiento del artículo transitorio.

A través de diversas luchas ahora sí, “promovidas” por organizaciones de la sociedad civil y el papel relevante del TEPJF, y entre otros hechos, se llegó a la paridad de las candidaturas con la reforma electoral del 2014, en un hecho trascendental de la historia de México, al garantizar el derecho a ser votadas de las mujeres.

Esta historia es ilustrativa de cómo, por sí solos, los partidos políticos, sus candidatos y los legisladores que de ahí emanan no son los baluartes únicos de la democracia. Como en el caso del derecho al voto de las mujeres, es imprescindible efectuar estudios sobre esta materia, así como incidir en todos los aspectos para obligar a los partidos políticos y a los legisladores, a fijar una agenda de la reforma del Estado, en donde se considere reconfigurar el sistema político mexicano, que requiere, entre otras medidas, la creación de un sistema de partidos políticos y de candidatos independientes, tal y como se propone en este trabajo.

1.8 Financiamiento a partidos políticos

A nivel mundial existen múltiples opciones para financiar las actividades que desarrollan los partidos políticos, que van desde la posibilidad legal de que reciban únicamente recursos públicos para que lleven a cabo sus actividades o a la inversa, es decir, financiar sus gastos con recursos privados. Ambas posibilidades tienen variantes, pero siempre bajo el esquema de financiar anualmente actividades ordinarias como arrendamiento de bienes inmuebles, pago de servicios, sueldos y salarios de personal, gastos de materiales y suministros, pago de diseño e impresión de materiales y utilitarios, actividades de promoción de la cultura democrática o para sufragar sus gastos de campaña.

Los partidos políticos constituyen un instrumento para el acceso de los ciudadanos a los cargos de representación popular (poderes Ejecutivo y Legislativo); pero siempre bajo determinadas reglas y procedimientos.

Estas entidades de interés público precisan de recursos para financiar las actividades que desarrollan con el objetivo de alcanzar el poder político: “Con el tiempo quedó claro que los partidos necesitan recursos [...] para que sea posible difundir y cristalizar sus postulados y principios ideológicos; para formar políticamente a sus afiliados e inducirlos a la participación activa en los procesos electorales y para apoyar a sus candidatos en la realización de sus campañas políticas” (Jiménez, 2005:307).

De ahí que el financiamiento es un asunto de gran relevancia; es uno de los puntos nodales de los sistemas políticos democráticos y para solucionarlo se han construido diferentes formas de asignación y distribución. Éstos van desde la posibilidad legal de que los partidos políticos reciban únicamente recursos públicos para que lleven a cabo sus actividades o a la inversa, es decir, financiar sus gastos con recursos privados.

Ambas posibilidades tienen una gran diversidad de variantes, pero siempre bajo el esquema de financiar anualmente actividades ordinarias como arrendamiento de bienes inmuebles, pago de servicios, sueldos y salarios de personal, gastos de materiales y suministros, pago de diseño e impresión de

materiales y utilitarios, actividades de promoción de la cultura democrática, entre otros, o para sufragar sus gastos de campaña.

En nuestro país existe un modelo mixto, ya que los partidos políticos reciben financiamiento público y privado. Sus características y alcances se han venido especificando a través de las reformas electorales.

El financiamiento público es de origen directo e indirecto. Al respecto, Carlos Navarro Fierro asegura que

“... la importancia de garantizar las condiciones o los recursos necesarios para arraigar y desarrollar un sistema plural y competitivo de partidos como vehículo privilegiado para las funciones de expresión, representación y mediación política, son factores que contribuyen a explicar en gran medida por qué en una buena parte de las democracias contemporáneas la ley consagra como un derecho de los partidos –y, en ocasiones, de los candidatos- recibir subsidio público directo (líquido, en efectivo) y/o indirecto (en especie) para cumplir con algunos de sus objetivos fundamentales.” (Navarro, 2005: 25).

Las fuentes de financiamiento directo de los partidos son los montos en dinero público que se les otorga para el sostenimiento de sus actividades ordinarias y de campaña, así como para actividades específicas.

En tanto que las fuentes de financiamiento indirecto se integran por franquicias postales y telegráficas; exención de impuestos derivados de rifas y sorteos que celebren, del Impuesto Sobre la Renta por la enajenación de sus bienes inmuebles y venta de publicaciones impresas; así como por los tiempos del Estado en radio y televisión que se otorgan a los partidos políticos para la difusión de promocionales²⁵.

Jorge Kristian Bernal señala que: “En México, el financiamiento público de los partidos políticos tuvo entre sus principales motivaciones, la de fomentar la participación legal de los grupos que se hallaban al margen de la institucionalidad

²⁵ Al respecto, la ley faculta a la autoridad electoral para sancionar las violaciones que se cometan en esa materia, incluyendo la suspensión de mensajes que transgredan las normas electorales, mediante procedimientos especiales sancionadores.

y, con ello, impulsar la democracia reduciendo en lo posible las aportaciones de dudosa procedencia.” (Bernal, 2006: 154).

Esto es así, dado que las contiendas políticas requieren de financiación para solventar los crecientes gastos en materia de publicidad y propaganda, renta de oficinas, pago de las nóminas de los empleados de base y honorarios, entre otras erogaciones.

Debe subrayarse que los recursos financieros son imprescindibles para poder sufragar sus gastos operativos y de campaña. Por tanto, la forma y montos que obtienen se constituyen en un aspecto de primer orden en la competencia política.

De ahí, que el tema del financiamiento público es fundamental para entender la inequitativa competencia entre los candidatos de los partidos y los candidatos independientes.

Como veremos más adelante, la abismal diferencia entre los recursos que reciben los candidatos de los partidos y los independientes, están marcando la diferencia a favor de los primeros.

Por tanto, es fundamental reconfigurar dicho sistema como se propone en esta investigación.

Antes, analicemos el sistema de partido hegemónico, la transición a la democracia, y los porqués de este “piso disparateo” entre los candidatos de los partidos y los independientes.

Todo ello, se inscribe en un proceso histórico, que tuvo como principales protagonistas a los partidos políticos y a sus candidatos.

Capítulo II

Marco político-electoral en México

2.1 Sistema de partidos y transición en México sin candidatos independientes

La creación del Partido Nacional Revolucionario (PNR), y posteriormente en 1938 el surgimiento del Partido de la Revolución Mexicana, forjado en el Gobierno de Lázaro Cárdenas, son el antecedente del Partido Revolucionario Institucional (PRI), creado en 1946, que a partir de entonces vendría a diseñar y establecer un sistema político sui generis, el cual

“no permite una competencia oficial por el poder, ni una competencia *de facto*. Se permite que existan otros partidos, pero como partidos de segunda, autorizados; pues no se les permite competir con el partido hegemónico en términos antagónicos y en pie de igualdad. No sólo no se produce de hecho la alternación; *no puede* ocurrir, dado que ni siquiera se contempla la posibilidad de una rotación en el poder. Esto implica que el partido hegemónico seguirá en el poder tanto si gusta como si no” (Sartori, 2002: 276-277).

Este sistema de partido hegemónico imperaría en nuestro país hasta las décadas de los 70's y 80's, donde se empieza a resquebrajar; pero este sistema habría de caracterizar la democracia mexicana, veamos como la reseñaba Luis Javier Garrido, en 1982:

“Durante más de medio siglo, el PRI se ha presentado como el partido en el poder en México, pues desde su constitución en 1929 sus candidatos han triunfado en todas las elecciones presidenciales, de gobernadores de los Estados y de senadores que han tenido lugar y en casi la totalidad de las elecciones de diputados federales y locales y de funcionarios municipales. No existe otro caso semejante en el siglo XX, salvo el del Partido Comunista de la Unión Soviética... [Mientras] en América Latina, continente en el que la mayor parte de los países han conocido a lo largo de este mismo periodo una profunda inestabilidad política, marcada por la presencia del ejército como fuerza política fundamental”. (Garrido, 2005: 13).

Debe subrayarse que si la democracia tiene una vertiente cultural que implica un estilo de vida, sentimientos, valores, comportamientos, códigos de conducta, creencias, entre otras, (Haro, 2002); por lo cual, debe presuponerse que el sistema de partido hegemónico construyó una vertiente cultural sui generis, que validaba un “aparente” sistema democrático, que fue tejiendo a lo largo del tiempo arraigadas reglas y valores en los ámbitos sociales, culturales y políticos, donde prácticamente todos los sectores de la sociedad mexicana estaban representados por los “sectores” campesino, popular y obrero del PRI.

Tal era la fuerza del PRI que dominaba todos los espacios políticos de la vida nacional. Quien no se situaba en alguno de estos sectores, prácticamente tenía vedada su trayectoria y carrera política administrativa.

Lenta, gradualmente fueron presentándose movimientos de oposición política que van desde las fuertes protestas como los movimientos ferrocarrilero (1958-1959), médicos (1964-1965) y estudiantil de 1968, caracterizados por la reivindicación de demandas sociales, políticas y económicas de sectores específicos de la población, hasta grupos de oposición identificados con la ideología marxista-leninista como la “Liga 23 de Septiembre”, de tipo urbano, y el Partido de los Pobres, encabezado por Lucio Cabañas, que utilizaron la lucha armada, la guerrilla, como táctica para desestabilizar o para pretender derrocar el sistema político.

Pero el régimen político resistió estos embates y siguió dominando a través del sistema de partido hegemónico, que como lo comentamos no permitía una competencia real por el poder, posibilitando la existencia de otros partidos, “satélites” pero no en pie de igualdad, por lo cual, no es factible la alternancia en el poder. Aunque debe destacarse, que el Partido Acción Nacional surge en 1939, teniendo bastiones en algunas regiones en el norte del país, pero con poca presencia nacional.

Cabe mencionar que en las elecciones presidenciales de 1976 únicamente se presentó como candidato presidencial registrado a José López Portillo, el cual realiza campaña electoral sin ningún competidor oficial, dado que el PAN no postuló a ninguno por problemas internos, accediendo al poder el candidato priista, en un

escenario que no representaba la realidad nacional, que por entonces empezaba a pluralizarse

Una de las características del sistema de partido hegemónico fue el control absoluto del Presidente en turno sobre el Congreso de la Unión, de ahí la importancia de limitar tal poder, y por tanto, fue sintomático que los partidos políticos de oposición al PRI lo primero que discutieron y enfocaron sus baterías fue hacia “abrir” los candados que limitaban su acceso a los órganos legislativos.

En este contexto, en 1977 se pacta una reforma política de gran calado, mediante la cual se estableció la constitucionalización de los partidos políticos, los cuales fueron calificados como entidades de interés público y por ende sujetos a prerrogativas como financiamiento público y acceso a la radio y tv; asimismo, se introdujo la figura de la representación proporcional, que permitió modificarse sustancialmente el Congreso de la unión; también se posibilitó la participación de los partidos políticos con registro nacional en elecciones locales y municipales, entre otros aspectos, por lo tanto se considera que fue

“una reforma *desencadenante*, pues su efecto principal consistió en poner en órbita otra, y después otra y otra reforma más. Dicho de otro modo, lo que aquella reforma puso en marcha fue la preparación de cambios más amplios y cada vez más profundos de los que promovió inicialmente. Hay que repetirlo: el contexto mexicano estaba caracterizado por una aguda conflictividad; la reforma de 1977 intentaba ofrecer una respuesta y encauzar esa efervescencia política y social; el gobierno y su partido tuvieron la iniciativa y controlaron las decisiones, los tiempos y los trazos maestros de aquella reforma, pero no pudieron controlar sus consecuencias” (Becerra, 2011: 149).

¿Y cuáles fueron esas consecuencias?: Las subsecuentes reformas que se tuvieron que discutir y aprobar en el ámbito legislativo, pero que claramente incidían y perfeccionaban pausada, paulatinamente el sistema electoral y el sistema de partidos políticos.

Así, la reforma de 1977 permitió la inclusión en el terreno político electoral a los integrantes de los movimientos radicales y que actuaban en la clandestinidad,

con lo cual surgiría el Partido Comunista, aunque ese proceso de transición a la democracia incluyó al PRI, como una de sus características principales, en un proceso de cambio, de “transformación lenta, gradual, legal, sistemáticamente negociada. Su recurso no fue el fusil sino los votos. No la fuerza sino el discurso, la crítica, la movilización. No las rupturas estructurales sino las reformas”. (Becerra, 2011: 37), las cuales se van aprobando en forma periódica en 1986, 1989-1990, 1993, 1996, 2002, 2007-2018 y 2014, algunas de las cuales se analizan más adelante.

Sin embargo, debe comentarse que dichas reformas, que se dan en un contexto determinado, tuvieron un impacto transformador, ya que “En cada operación reformadora se han tocado por lo menos tres grandes campos: a) los órganos y procedimientos electorales, así como de lo contencioso... b) las normas sobre partidos, agrupaciones, coaliciones, frentes (es decir, las organizaciones de las fuerzas reales, materiales de la sociedad), y c) las fórmulas e integración de los órganos legislativos...” (Becerra, 2011: 42).

Y en cada una de estas reformas constitucionales y legales jugaron un papel los partidos de oposición al sistema de partido hegemónico establecido por el PRI, así como movimientos y grupos que demandaban un sistema político realmente democrático, en una lucha centrado en lo electoral pero que permeo hacia otros ámbitos.

Por ello, la transición a la democracia en México no ha implicado una ruptura con el sistema existente, de hecho el PRI continua siendo un partido central en el escenario político, en donde conviven los liderazgos del PRI con las dirigencias de los partidos de oposición, en donde “El PRI dejó de ser el partido hegemónico, perdió la presidencia y muchas otras plazas de poder político, pero sigue siendo el partido con más votos acumulados y sigue conservando la mayor parte de los puestos de elección popular. Esto no ha ocurrido en otros países. La transición en México no ha supuesto, en consecuencia, una ruptura sino una apertura hacia la pluralidad” (Merino, 2003: 18).

¿Cuál es el nuevo rostro de nuestro país? Veamos:

Primeramente debe comentarse que hasta 1989 la oposición al PRI logra el triunfo en un gubernatura, con Ernesto Ruffo Appel, quien se convierte en el primer Ejecutivo estatal, en este caso surgido de las filas del PAN; en 1988 los partidos de oposición al PRI gobernaban 39 municipios, en donde vivía 1.62% de la población, mientras en mayo de 1999, dichos partidos gobernaban en 583 municipios, que representaban el 46.46% de la población; en 1999 se registraba que nueve gobernadores y un jefe de Gobierno del Distrito Federal eran de oposición, y en 1988 todos eran del PRI; en ese mismo año, se registraba que el PRI tenía mayoría absoluta (50% más un voto y mayoría calificada (66% de la votación o dos terceras partes de la misma, necesaria para muchas decisiones legislativas fundamentales) en todas las legislaturas estatales, y en 1999, ya solo en 1 del total se daba el fenómeno que el PRI tuviera mayoría calificada (Puebla). (Lujambio: 2000)

Tal ha sido la transformación del sistema político mexicano, pero el punto de quiebre fueron las elecciones del 2000, en las cuales triunfó Vicente Fox como candidato presidencial del PAN, con lo cual el PRI perdió uno de sus ejes centrales que lo caracterizaba como partido de Estado; posteriormente el PAN refrenda su triunfo en las elecciones del 2006 con Felipe Calderón Hinojosa; pero la prueba de la persistencia y raigambre del PRI se dio en el 2012 con el triunfo de Enrique Peña Nieto, ex Presidente de la República, lo que expresa la singularidad de la transición mexicana a la democracia, en donde el partido otrora en el poder y que de nuevo lo reconquista, ha sido parte fundamental de dicha transición, aunque debe subrayarse, que el PRI, pierde estrepitosamente ante Morena y Andrés Manuel López Obrador, actual Presidente de la República.

Cabe destacar, que ciertamente la transición fue nivelando el piso de la competencia política, pero paralelamente fue generando una partidocracia en la cual los partidos adquirieron el monopolio de la actividad política; las exigencias del cambio se deslizaron por la vía de los partidos políticos, creándose verdaderas burocracias en ellos, las cuales empezaron a dominar el escenario nacional, en un fenómeno característico de las democracias latinoamericanas. (Bobbio, 2013), y que merece un estudio por separado.

Me he referido al recorrido de la oposición que data de 1977 y que se enfocó en transformar el sistema electoral mexicano y el sistema de partidos para equilibrar las condiciones de la competencia, que, como es natural, al construirse a partir de un sistema de partido hegemónico, estaban diseñadas para privilegiar y perpetuar en el poder al PRI, por lo cual la transición fue lenta y gradual y se centró en lo electoral y en la modificación en las condiciones de la competencia, y para muestra un dato:

De acuerdo a los consejeros ciudadanos del entonces Instituto Federal Electoral en su reporte de la primera fiscalización efectuada por un órgano electoral, en la elección presidencial de 1994, se tuvo que de los gastos erogados y reportados totales, el PRI gastó el 71.4%, el PAN 17.8%, el Partido de la Revolución Democrática erogó 6.05%, el Partido del Trabajo 1.15%, el Partido Democrático Mexicano 1.02%, el Partido Popular Socialista el 0.9%, el Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional el 0.87%, el Partido Verde Ecologista de México 0.56% y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana 0.24% (Becerra, 2011), aunque debe mencionarse que en ese momento y derivado de la reforma electoral de 1993, se iniciaron los esfuerzos de manera sistematizada para la fiscalización de los recursos que reciben y erogan los partidos políticos, y por lo tanto en las reformas subsecuentes los temas del financiamiento y la fiscalización fueron centrales para equilibrar las condiciones de la contienda electoral.

Otro gran tema fue el acceso de los partidos a los medios de comunicación, fundamentales para posicionarse en las preferencias electorales de los grandes sectores de la población.

Así, los partidos políticos de oposición fueron pugnando para construir un sistema político que en términos electorales fuera más equitativo entre los partidos y candidatos, sobre todo tratándose de las prerrogativas de financiamiento público y acceso a la radio, así como para eliminar la sobrerrepresentación en los legislativos, en una larga lista que ya es parte de la historia político electoral de nuestro país, y en donde se puede decir que la cancha electoral “es más pareja” para los jugadores electorales, es decir, partidos políticos y sus candidatos.

Una paradoja es que esos partidos que fueron “empujando” la transición, readecuando las reglas electorales, haciendo más equitativas las prerrogativas como el financiamiento público y el acceso a la radio y tv o delimitando la “sobrerrepresentación” a favor del PRI, desde 1946 no hayan tenido como bandera “abrir” ese sistema de participación política para posibilitar el acceso de los candidatos independientes, ya que desde esa fecha la única vía para contender por los cargos de elección popular eran los partidos políticos que han edificado todo un andamiaje en favor de los mismos en la arena electoral, así como en los órganos legislativos, en los cuales, actúan como grupos parlamentarios, mediante los cuales tienen derechos e incentivos adicionales.

La lucha por la inclusión de las candidaturas independientes en el marco constitucional y legal la “visibiliza” a nivel federal Jorge Castañeda Gutman, quien solicitó su registro ante el entonces Instituto Federal Electoral para contender por el cargo de Presidente de la República en el año 2006, que le fue negado, y a partir de entonces, interpuso los juicios respectivos ante las instancias internas para impugnar tal decisión; y ante la total negativa del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tuvo que acudir a la Corte Interamericana de los Derechos Humanos, la cual reconoció su derecho pasivo a la candidatura, sin embargo, al no existir la configuración legal, era inviable su registro, estipulando la Corte que el Estado Mexicano debía ajustar su legislación secundaria y normas respectivas para hacer válido ese derecho, entre otras determinaciones.

Asimismo, otros actores sociales como Manuel Clouthier, desarrollaron una importante actividad política para “abrir” los candados impuestos al sistema de partidos políticos, para posibilitar el registro de los candidatos independientes, que se logra con la reforma electoral del 2012, que se materializó a nivel federal en el año 2015.

Así, de 1946 al 2012, los partidos políticos eran la única vía de acceso para la postulación de candidaturas a cargos de elección popular. Esta paradoja histórica no es fortuita, sino que fue la decisión concertada de los partidos y sus dirigentes para sustituir un sistema hegemónico de excepción por otro diferente, donde fueron excluidos los ciudadanos que no simpatizaban con los partidos políticos,

controlados por verdaderas oligarquías, que se han caracterizado por construir todo una maquinaria a su favor.

Esta partidocracia se alejó de sus funciones sociales como son la articulación y sistematización de las demandas sociales, creación de ciudadanía, socialización de la problemática socioeconómica y movilización en pro de las demandas sociales, para cumplir únicamente su función respecto al poder (Ejecutivo y legislativos), en donde cumplen al presentar candidatos, participar en elecciones, seleccionar a personas para los cargos de representación popular, entre otros (Arce, 2014).

Así, “muchos ciudadanos y población en general no los ven con buenos ojos, más bien los observan con incredulidad y desconcierto. La crisis que viven los partidos en la actualidad no es gratuita, ésta deviene de la desconfianza y el desprestigio de la política, el incumplimiento de las funciones partidarias y el avance de la corrupción política” (Arce, 2014: S/N).

Lo anterior se sustenta en los siguientes datos: En el Informe País sobre la Calidad de la Ciudadanía en México (2014), elaborado por el entonces Instituto Federal Electoral y que muestra una fotografía sobre la cultura política democrática de nuestra Nación, el nivel de confianza hacia las instituciones, indica que el 62% confía en el ejército; 62%; en los maestros y 55% en las iglesias, 36% en el gobierno federal y respecto a los partidos políticos y diputados el nivel de confianza está por debajo del 20% de los encuestados. La visión sobre la democracia es alarmante ya que el 23% dijo que algunas veces prefiere un gobierno autoritario y 18% le da lo mismo un gobierno que otro; y el 53% afirmó que la democracia es preferible.

Por su parte, Latinobarómetro (2013) señala que el 15.1% de los encuestados preferiría, en algunas circunstancias, un gobierno autoritario a uno democrático; en tanto al 31% le da lo mismo un sistema que otro; 5% no saben; 0.5% no respondió; y menos de la mitad (48,4%) piensan que la democracia es la mejor opción; en cuanto al trabajo que desarrolla el congreso nacional, solamente el 3.4% mencionaron que es muy bueno y 33.9% como bueno; en tanto que el 38.5% lo ubicaron como malo y 12.5% como muy malo y el 11.2% no sabe y el 0.5% no respondió. Esta imagen negativa la compartieron con el trabajo que desarrollan los partidos ya que 47% de los encuestados consideró malo su trabajo y 22.7% como

muy malo; el 5% no sabe lo suficiente y solamente el 0.8 % respondió que realizan muy buen trabajo y el 23.7% buen trabajo.

Parametría (2016) subraya que de los encuestados un 85% confía en amigos y familiares, mientras que solamente un 13% de los encuestados dijo confiar en los partidos políticos, que se encuentran hasta el final de la lista, lo que refleja un gran rechazo ciudadano.

De lo anterior se puede sustentar que existe un rechazo al papel que realizan los partidos políticos y a los diputados (emanados de partidos políticos), y en general a la representación política en que devienen las candidaturas de los institutos políticos, como veremos a continuación.

2.2 Representación política y derechos humanos

Con anterioridad analizamos las características más relevantes de estos dos conceptos, debiéndose ahora ubicar ¿cómo se ha llevado a cabo esta representación dentro del marco político electoral de México.

Primeramente debemos subrayar que la democracia moderna es representación, lo que supone que “la titularidad del poder pertenece al demos, en tanto que el ejercicio del poder se encuentra en manos de representantes elegidos periódicamente por el pueblo... por lo tanto, el poder popular se resuelve en el poder electoral... [Por ello] la democracia es un sistema pluripartidario en el cual la mayoría expresada en las elecciones gobierna en el respeto de los derechos de las minorías”²⁶. (Sartori, 2007: 131), por lo cual, el medio para concretar la representación son los partidos políticos, que adquieren centralidad en el sistema político.

Por lo anterior, los partidos políticos, vía sus candidatos que resulten ganadores, son la vía para la integración del Poder Legislativo que es el órgano que

²⁶ Para Geovanni Sartori la caída del Muro de Berlín y la disolución de la Unión Soviética la democracia ha ganado como principio de legitimidad, “ya que cualquiera que sea el cemento de nuestra convivencia –lengua, costumbres, cultura, religión o incluso etnia-, en cualquier caso el mundo modernizado ha dejado de creer en la legitimidad autocrática”. (Sartori, 2011: 307), de ahí que el autor diga que “el viento de la historia” sople en dirección de la democracia”, porque está legitimada por el consenso de los ciudadanos, aunque siempre tendrá enemigos que irrumpen , en un futuro que está todavía abierto más que nunca. (Sartori, 2011).

se erige como el garante de la representación popular y que puede ser visto como “una institución que tiene como fin primordial elaborar leyes para regir la vida de un país” (Valenzuela, 1993: 24), y es el centro de discusión de los problemas nacionales y estatales y verdadero contrapeso del Ejecutivo, así como el sitio privilegiado para discutir, abierta, amplia y pluralmente los programas, políticas públicas, donde no existan mayorías parlamentarias a priori, sino partidos políticos comprometidos y corresponsables del desarrollo nacional. (Fix Fierro, 1991)

Sin embargo, como ya lo señalamos, el malestar en contra de la democracia es evidente, sobre todo el descontento en contra de las instituciones centrales de la división de poderes como los Poderes Ejecutivo y Legislativo, y sus integrantes, lo que evidenciaría una compleja problemática de la baja calidad de la democracia como forma de gobierno, que desde hace varios lustros atraviesa por un pésimo momento en muchos países latinoamericanos

El descrédito ciudadano hacia la democracia se motiva porque no parece adecuada para regular y canalizar convivencia ciudadana en el mundo actual; “no es la incertidumbre que aparece cuando uno se ve obligado a elegir entre dos opciones diferentes. Es la insatisfacción que produce la democracia unida a la sospecha de que no existen alternativas, es una desorientación que corre el riesgo de convertirse en constante e insuperable, pero nunca en productiva” (Galli, 2013: 11-12).

La democracia continua siendo el mejor sistema de gobierno, por lo que, una y otra vez, deben explorarse e implementarse nuevos mecanismos de participación y deliberación ciudadana, así como estudios que orienten hacia un mejor porvenir de nuestra democracia. No hay más, no tenemos otra mejor forma de gobierno. De ahí que nuestra meta individual, social y como seres humanos, es luchar día a día, palmo a palmo, para perfeccionar esa forma de gobierno.

Ahora bien, en nuestro país como subrayamos de 1946 al 2012, los partidos políticos eran la única vía de acceso para la postulación de candidaturas a cargos de elección popular. Sin embargo, debe destacarse que desde la llamada Ley Madero, en 1911, fue reconocida y regulada la figura de los partidos políticos (los cuales se podían constituir con por lo menos 100 ciudadanos, una junta directiva y

un programa de gobierno, una asamblea y distritos electorales), que con sus candidatos podían participar en las elecciones, al igual que candidatos independientes a los partidos políticos. (Campos, 2014: 71-72).

En cuanto a la Constitución de 1917, no había precepto alguno que regulará a ambas figuras. Sin embargo, como destaca ese mismo autor, durante “el período comprendido entre 1918 y 1946 no encontramos disposiciones legales que se refieran expresamente a las candidaturas independientes, ya sea para permitir las o para prohibirlas. Así, estas candidaturas nunca fueron objeto de una sistematización, ni mucho menos fueron definidas en norma alguna, por lo cual solo eran enunciadas las cualidades que debían reunir quienes pretendieran ocupar un cargo de elección popular, apoyados por un partido político o bien en calidad de candidatos independientes”.

Es hasta la Ley Electoral Federal del 7 de enero de 1946, bajo la presidencia de Manuel Ávila Camacho, que se cancela la posibilidad del registro de candidatos independientes, dado que el segundo párrafo del artículo 60 señalaba: “solamente los partidos políticos podrán registrar candidatos”. Con lo cual se cierra un ciclo histórico, que se abriría hasta el 2012.

Cabe mencionar que en 1963, por medio de una reforma constitucional a los artículos 54 y 63, que se menciona a los partidos políticos, ya que la fracción i del artículo 54 estipulaba: “Todo Partido Político Nacional, al obtener el dos y medio por ciento de la votación, tendrá derecho a que se acrediten, de sus candidatos, a cinco diputados, y a uno más, hasta veinte como máximo, por cada medio por ciento más de los votos emitidos”.

Como lo señalamos, es hasta 1977 que se establece la constitucionalización de los partidos políticos, correspondiendo a la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, estipular los procedimientos de registro, instaurándose las prerrogativas de acceso a la radio y televisión, así como financiamiento público, siendo la Comisión Federal Electoral la autoridad en la materia con atribuciones para otorgar o declarar la pérdida del registro de los partidos políticos, con base en el requisito mínimo del 1.5% de la votación nacional.

Con lo cual se establece el marco jurídico en el cual desarrollaran sus actividades los institutos políticos.

Sin embargo, debe reiterarse que desde 1946, se elimina la figura de los candidatos independientes, siendo que desde el arranque de la transición, hasta el triunfo de Vicente Fox Quezada, en el 2000, el contrasentido histórico de ésta, es que los partidos políticos de oposición, que fueron luchando en diversos frentes para pluralizar los espacios de debate político, preferentemente los foros legislativos, y que fueron cimentando el camino para readecuar las reglas electorales, no hayan tenido como bandera “romper” en su totalidad el sistema de partido hegemónico, a efecto de que partidos y candidatos independientes, pudieran participar en el terreno electoral.

Así, desde la exclusión de la figura de las candidaturas independientes en 1946, los partidos políticos de oposición en su conjunto convergieron para establecer condiciones de igualdad para todos los institutos políticos, pero sin incluir las candidaturas independientes, de ahí que las “reglas del juego” fueron de y para los candidatos de los partidos políticos. Por tal motivo, el espectro de la representación era un tablero incompleto.

Lo anterior no significa que existiera una sociedad civil apática, sino al contrario que las demandas y luchas de los movimientos sociales fueron abanderadas por los partidos políticos de oposición como el PAN y PRD, siendo sui generis que los movimientos sociales no tuvieron como una de sus demandas centrales la creación de figuras alternas a los partidos políticos como las candidaturas independientes.

Aparte, a nivel estatal, como serían Michoacán y Yucatán ya se habían presentado precedentes en la materia a nivel local, por lo que se constituyen en un antecedente jurídico en esta materia.

Para el primer caso (SUP-JDC-037/2001), debe mencionarse que el ciudadano Manuel Guillén Monzón presentó en agosto de 2001, una queja ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en contra del Instituto Estatal de esa entidad que no lo registró como candidato independiente a gobernador,

siendo que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación determinó lo siguiente:

“ÚNICO. Se confirma el Acuerdo de tres de agosto de dos mil uno, emitido por el Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán, mediante el cual se negó a Manuel Guillén Monzón su registro como candidato independiente para la elección de gobernador de la entidad, para el proceso electoral estatal del dos mil uno.”

Por lo cual, a pesar de las consideraciones de algunos Magistrados que en la configuración constitucional del sistema de partidos no se excluía la figura de candidatos independientes, en los hechos ese máximo órgano jurisdiccional reconoció que no existía el andamiaje legal y procedimental para darle cabida a las mismas. Pero sentó una importante discusión y debate que más tarde sería retomado.

Para el año de 2006 el Estado de Yucatán, junto con el de Sonora, eran los únicos Estados que tenían contemplada la figura de las candidaturas independientes, siendo que en el primer caso dicha legislación fue impugnada por los partidos políticos Alianza por Yucatán, de la Revolución Democrática y Alternativa Socialdemócrata y Campesina (Acción de inconstitucionalidad 28/2006 y sus acumuladas 29/2006 y 30/2006, Suprema Corte de Justicia de la Nación), mediante los cuales demandaron la invalidez de dicha reforma, de mayo de 2006, debiéndose destacar que las acciones promovidas por los partidos de la Revolución Democrática y Alternativa Socialdemócrata y Campesina fueron sobreesidas, no así la de Alianza por Yucatán, tal como se advierte de los puntos resolutivos Tercero y Quinto, al señalar:

“**PRIMERO.-** Se sobresee en las acciones de inconstitucionalidad 29/2006 y 30/2006 promovidas por los Partidos Políticos de la Revolución Democrática y Alternativa Socialdemócrata y Campesina, respectivamente, en términos del considerando tercero de esta ejecutoria.

SEGUNDO.- Se sobresee en la acción de inconstitucionalidad 28/2006, promovida por el Partido Político Alianza por Yucatán, respecto de los artículos Transitorios Quinto, Sexto y Séptimo del Decreto 677 por el que se reforman y

adicionan diversos artículos de la Constitución Política del Estado de Yucatán; de los artículos Transitorios Sexto, Octavo y Noveno del Decreto 678, por el que se expide la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Yucatán; así como del Decreto 679 por el que se expide la Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Yucatán, publicados los tres en el Diario Oficial del Gobierno del Estado el veinticuatro de mayo de dos mil seis, en los términos precisados en el considerando cuarto de esta resolución.

TERCERO.- Es parcialmente procedente y parcialmente fundada la acción de inconstitucionalidad 28/2006, promovida por el Partido Político Alianza por Yucatán.

CUARTO.- Se declara la invalidez del artículo 123 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Yucatán, en la porción normativa que establece “Los representantes de los Partidos Políticos acreditados ante el Consejo General, recibirán el equivalente a un 25% del sueldo que perciben los Consejeros electorales, mismo que provendrá de las prerrogativas del Partido Político, conforme a los lineamientos que al efecto acuerde el Consejo General. El Consejo General proveerá lo necesario para los representantes de los Partidos Políticos representados que no dispongan de prerrogativas”, por las razones expuestas en el considerando octavo de esta sentencia.

QUINTO.- Se reconoce la validez del artículo 21 de la Constitución Política del Estado de Yucatán, contenido en el Decreto 677; de los artículos 33, 40, 120, 146, 155, 296 y 322, y del Capítulo V (Artículos 28, 29, 30 y 31) denominado “**De las Candidaturas Independientes**”, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Yucatán, y de los Transitorios Quinto y Séptimo del Decreto 678, ambos publicados en el Diario Oficial del Gobierno de la Entidad el veinticuatro de mayo de dos mil seis, en los términos de los considerandos quinto, sexto, séptimo y noveno de esta resolución.”

Con ese sustento, para los comicios locales de ese Estado, efectuados en el 2007, participa un candidato independiente a la Presidencia Municipal de Yobaín,

José Adonay Avilés Sierra, siendo que gana la presidencia municipal, y por tanto, se convierte en el primer alcalde independiente de nuestro país.

Posteriormente en el año 2012, se reformaron diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia política, a fin de establecer la figura de candidatos independientes, regular las consultas populares y la iniciativa ciudadana; se facultó al Presidente para presentar una iniciativa preferente; modificó los supuestos para la designación del Presidente Interino o sustituto y del titular provisional del Poder Ejecutivo. Asimismo, previó los casos para la protesta constitucional del Presidente de la República.

La pregunta obligada es: ¿Qué ha cambiado del 2000, punto culminante de la transición, a la actualidad, en cuanto a la percepción de los ciudadanos sobre los partidos políticos de los que emanan los candidatos a puestos de representación popular?

Ciertamente se transformó el sistema político mexicano, siendo que se están dejando atrás gran parte de los “usos y costumbres” implantados por el sistema de partido hegemónico. Aparte, la realidad y nueva dinámica de las “llamadas redes sociales”, están imponiendo una nueva forma de “hacer política”, que merecería un estudio por aparte.

Pero también se debe subrayar que se ha pasado del desencanto a la desilusión, contra lo cual viene luchando el actual gobierno del Presidente Andrés Manuel López Obrador, cuya estrategia de campaña se situó en prometer remontar con hechos esa desilusión, en un escenario sumamente complicado por la persistencia de fenómenos negativos como el narcotráfico, pobreza extrema, inseguridad, entre otros, que están en el trasfondo del malestar en contra de la democracia mexicana, como lo mencionamos con anterioridad, lo que significaría que se mantiene ese hartazgo, que ya es un problema endémico, sin visos de solución.

Por ello, en el plano del sistema político, es fundamental rediseñar los Poderes y órganos que los conforman. Entre éstos, es imprescindible reformular el actual sistema de partidos.

Para reconfirmar lo anterior, reproduzco los datos de la “Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas” (ENCUP 2012), donde se destaca que la mayoría de los ciudadanos ven a la democracia como la forma de gobierno que más prefieren (58%), aunque el 31 por ciento afirma que no vivimos en democracia y el dos por ciento no sabe, pero contrasta abismalmente con los datos del siguiente cuadro que reproduzco a continuación:

Confianza en las Instituciones

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

INSTITUCIÓN	CALIFICACIÓN*	INSTITUCIÓN	CALIFICACIÓN*
Familia	7.8	Gobernadores	5.0
Médicos	6.6	Jueces	5.0
Iglesia	6.4	SCJN	5.0
Maestros	6.3	Jefes Delegacionales/Presidentes Municipales	4.9
Ejército	6.1	Redes Sociales	4.8
Televisión	6.1	Empresarios	4.7
Militares	6.0	Sindicatos	4.5
Radio	5.8	Diputados	4.4
Vecinos	5.8	Senadores	4.4
CNDH	5.7	Partidos Políticos	4.4
Organizaciones Indígenas	5.6	Policía	4.3
IFE	5.5		
Prensa	5.5		
Presidente	5.3		
Organizaciones Ciudadanas	5.2		
Gobierno	5.1		

* Calificación promedio en base a una escala que va de 0 a 10

*Fuente: Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2012
ENCUP 2012 – Secretaría de Gobernación*

Estas cifras reafirman el hartazgo ciudadano sobre los partidos políticos y los candidatos de éstos; es claro que los ciudadanos requieren de nuevas opciones que los representen en los órganos ejecutivos y legislativos. De ahí, que es necesario redimensionar el sistema de partidos, visualizando a las candidaturas independientes no como un complemento de dicho sistema, sino como uno de sus componentes imprescindibles, para que estén a la par de los candidatos de los partidos políticos, en una competencia sobre un “piso parejo”, en igualdad de condiciones, en donde gane quien oferte el mejor ideario político, propuestas y proyectos para resolver los problemas nacionales o locales, según corresponda.

2.3 Reformas electorales y condiciones de la competencia política

El sistema electoral mexicano ha transitado por diversas etapas que lo han perfeccionado al grado de convertirlo, incluso, en modelo de estudio a nivel internacional. Así, desde 1977 la normatividad aplicable en la materia ha sido objeto de diversas reformas que han respondido al nuevo esquema de pluralidad ideológica, así como a la exigencia de la ciudadanía por ser partícipe activa en la toma de decisiones que conllevan los procesos democráticos para la elección de las autoridades que se encuentran al frente de los poderes Ejecutivo y Legislativo tanto de orden federal como estatal.

Como lo señalamos en 1977 se inició la transición a la democracia, que en nuestro país adquiere un rasgo distintivo, porque se concentró primordialmente en los asuntos electorales, que fueron la llave para transformar el régimen autoritario presidencialista que caracterizó a nuestro país, en donde el titular del Ejecutivo ejercía sus poderes legales y metaconstitucionales prácticamente sin ningún contrapeso.

Otra característica de la década de los 70's fue el inicio de las crisis económicas sexenales, que estuvieron en el trasfondo de la transición, en una relación compleja, que iba acrecentando la inconformidad social, expresada muy a menudo en una mayor participación política, que se traducía en conflictos poselectorales ante la duda fundada de fraudes electorales; además de las medidas económicas, como los acuerdos de austeridad, existió el afán gubernamental de realizar "reformas del estado", que únicamente se convertían en modificaciones sustanciales en materia electoral.

Por ello, debe subrayarse que la de México ha sido una transición concentrada, casi exclusivamente en los asuntos electorales. No ha generado un pacto que funde una nueva República, ni otro destinado a afianzar la gobernabilidad democrática. La democracia lograda a fuerza de votos no ha trascendido su origen electoral. En lugar de ser una transición pactada, la mexicana ha sido transición votada; lo que ha ocurrido ha sido la recuperación de las instituciones ya existentes, más que el diseño de nuevas. Tampoco ha habido en México una ruptura con el

régimen anterior. Siendo notable que el PRI siga siendo un partido central en el escenario político nacional. (Merino, 2003)

Así, con el andamiaje dispuesto por la reforma política de 1977, las continuas crisis económicas sexenales, la consecuente inconformidad social y la cerrazón del sistema a nuevas opciones, se generarían continuas defecciones en el PRI, en un fenómeno que mermarían su organización territorial y presencia en muchas regiones del país, que fortalecería a los partidos políticos de oposición, especialmente al PAN y PRD, los cuales fueron protagonistas de persistentes conflictos poselectorales a lo largo de todo el camino de la transición: al final de este, tenemos que la pluralidad fue un hecho irreversible.

Pero en el centro de las grandes transformaciones políticas que a partir de entonces se han venido suscitando están las reformas políticas electorales que han sido “desencadenantes de cambios profundos no solamente en el ámbito político - electoral, sino del sistema político.

Posterior a la reforma de 1977 se lleva a cabo una de menor envergadura, que cambió la fórmula para la integración de la Cámara de Diputados que se constituye por 500 diputados, de los cuales 300 son de mayoría relativa y 200 de representación proporcional.

Más adelante, en 1990, se creó el Instituto Federal Electoral (IFE), como el organismo público encargado de organizar las elecciones de Presidente de la República, senadores y diputados del Congreso de la Unión. Y fue en 1996 cuando el IFE adquirió su calidad de autónomo en el desempeño de sus labores y la toma de sus decisiones, al promulgarse una reforma política que dispuso que la integración de su Consejo General se diera con Consejeros Electorales carentes de vínculos partidistas o ideológicos que los identificaran con alguna de las fuerzas políticas vigentes.

Las reformas electorales de 1993 y 1994 tuvieron el objetivo de instaurar los mecanismos de fiscalización a los recursos públicos y privados que recibían los partidos políticos.

La reforma electoral de 1996 fue fundamental y, entre sus principales aspectos se destacan: Crea condiciones equitativas para la contienda electoral

como el acceso de los partidos políticos a la radio y la televisión, establecimiento de los monitoreos a medios, aumento del financiamiento público privilegiándolo frente al privado, determinación de criterios para determinar los límites de erogaciones de los partidos políticos en las campañas electorales, así como el control del origen y uso de los recursos de los partidos políticos.

Un aspecto fundamental de la citada reforma es que el Congreso de la Unión, es decir, las cámaras de Senadores y de Diputados tuvieron la competencia para regular el registro para constituirse como “partidos políticos nacionales”, es decir para competir en las elecciones a nivel de Presidente de la República, Senadores y diputados federales, así como acreditarse a nivel estatal para presentar candidatos a los puestos de Gobernador del Estado, Ayuntamientos y diputaciones locales.

En este sentido, los partidos políticos locales, no podían participar en elecciones federales, pero si en las locales, previo registro establecido conforme a la legislación estatal respectiva.

Por ello, había 31 legislaciones locales en la materia (por entonces existía el Distrito Federal), y una normatividad federal. Por tanto, las prerrogativas como el financiamiento público y el acceso a la radio y televisión, se efectuaba siguiendo esos dos esquemas, existiendo gran heterogeneidad normativa, como veremos más adelante en el Anexo 1 de este trabajo.

La reforma electoral de 2007 establecía que el Instituto Federal Electoral era la autoridad única en materia de distribución de los tiempos del Estado en materia de radio y televisión, estipulando nuevas reglas para el acceso de los partidos a dichos tiempos; asimismo se creó el Comité de Radio y Televisión del IFE como el órgano encargado de conocer y aprobar las pautas de transmisión de los partidos políticos; así como para realizar los monitoreos en radio y televisión, prohibiéndoseles a los institutos políticos o a cualquier persona contratar o adquirir (por sí o por terceras personas), tiempos en radio y televisión, asimismo se impuso la obligación para que la propaganda de los poderes públicos tenga carácter institucional y con fines informativos, suspendiéndola en las campañas electorales hasta la conclusión de la jornada electoral, entre otras, estableciendo un nuevo modelo de comunicación política.

La reforma electoral federal 2014 transformó radicalmente el sistema electoral mexicano, al sentar las bases para que el ahora Instituto Nacional Electoral (INE), sea el órgano rector y único en materias tan fundamentales como la capacitación electoral; geografía electoral, diseño y determinación de los distritos electorales y división del territorio en secciones electorales, la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos, entre otros, siendo que con dicha reforma se “nacionaliza” la fórmula utilizada por el INE para determinar el monto de los recursos económicos que reciben los partidos políticos anualmente conocido como financiamiento público ordinario, que presupone que las autoridades electorales en las entidades federativas. En el Anexo 1 se presenta un estudio realizado en esta materia.

Como se denota, gran parte de estas reformas constitucionales y legales se centraron en lo electoral, en establecer “un piso parejo” para la competencia electoral, establecer órganos administrativos y jurisdiccionales autónomos, medidas para evitar la “sobre” y “sub” representación. Al respecto, el tema de las prerrogativas a los partidos políticos adquiere especial relevancia.

2.3.1 Prerrogativas a partidos políticos

De conformidad con lo establecido en el artículo 41, incisos II y III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los partidos políticos, a nivel federal, tienen las siguientes prerrogativas:

“Artículo 41...

I...

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

El financiamiento público para los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección, se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, las

tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y las de carácter específico. Se otorgará conforme a lo siguiente y a lo que disponga la ley:

- a) El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por el sesenta y cinco por ciento del valor diario de la Unidad de Medida y Actualización. El treinta por ciento de la cantidad que resulte de acuerdo a lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.*
- b) El financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante el año en que se elijan Presidente de la República, senadores y diputados federales, equivaldrá al cincuenta por ciento del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese mismo año; cuando sólo se elijan diputados federales, equivaldrá al treinta por ciento de dicho financiamiento por actividades ordinarias.*
- c) El financiamiento público por actividades específicas, relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como 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.*

La ley fijará los límites a las erogaciones en los procesos internos de selección de candidatos y en las campañas electorales. La propia ley establecerá el monto máximo que tendrán las aportaciones de sus militantes

y simpatizantes; ordenará los procedimientos para el control, fiscalización oportuna y vigilancia, durante la campaña, del origen y uso de todos los recursos con que cuenten; asimismo, dispondrá las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.

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

III. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social. Los candidatos independientes tendrán derecho de acceso a prerrogativas para las campañas electorales en los términos que establezca la ley.

...

Por su parte, la Ley General de Partidos Políticos, establece en sus artículos 26, 50, 51 y 53, las prerrogativas en general y en particular, en material de financiamiento público y privado de los partidos políticos en los términos siguientes:

“Artículo 26.

1. Son prerrogativas de los partidos políticos:

a) Tener acceso a radio y televisión en los términos de la Constitución y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales;

b) Participar, en los términos de esta Ley, del financiamiento público correspondiente para sus actividades;

c) Gozar del régimen fiscal que se establece en esta Ley y en las leyes de la materia, y

d) Usar las franquicias postales y telegráficas que sean necesarias para el cumplimiento de sus funciones.”.

“Artículo 50.

1. Los partidos políticos tienen derecho a recibir, para desarrollar sus actividades, financiamiento público que se distribuirá de manera equitativa, conforme a lo establecido en el artículo 41, Base II de la Constitución, así como lo dispuesto en las constituciones locales.

2. El financiamiento público deberá prevalecer sobre otros tipos de financiamiento y será destinado para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, gastos de procesos electorales y para actividades específicas como entidades de interés público.”

“Artículo 51.

1. Los partidos políticos tendrán derecho al financiamiento público de sus actividades, estructura, sueldos y salarios, independientemente de las demás prerrogativas otorgadas en esta Ley, conforme a las disposiciones siguientes:

a) Para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes:

I. El Consejo General, en el caso de los partidos políticos nacionales, o el Organismo Público Local, tratándose de partidos políticos locales, determinará anualmente el monto total por distribuir entre los partidos políticos conforme a lo siguiente: multiplicará el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral federal o local, según sea el caso, a la fecha de corte de julio de cada año, por el sesenta y cinco por ciento del salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal, para los partidos políticos nacionales, o el salario mínimo de la región en la cual se encuentre la entidad federativa, para el caso de los partidos políticos locales;

II. El resultado de la operación señalada en el inciso anterior constituye el financiamiento público anual a los partidos políticos por sus actividades ordinarias permanentes y se distribuirá en la forma que establece el inciso a), de la Base II, del artículo 41 de la Constitución;

III. Las cantidades que, en su caso, se determinen para cada partido, serán entregadas en ministraciones mensuales conforme al calendario presupuestal que se apruebe anualmente;

IV. Cada partido político deberá destinar anualmente por lo menos el dos por ciento del financiamiento público que reciba para el desarrollo de las actividades específicas, a que se refiere el inciso c) de este artículo, y

V. Para la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres, cada partido político deberá destinar anualmente, el tres por ciento del financiamiento público ordinario.

b) Para gastos de Campaña:

I. En el año de la elección en que se renueven el Poder Ejecutivo federal o local y las dos Cámaras del Congreso de la Unión o la Cámara de alguna entidad federativa, a cada partido político nacional o local, en su caso, se le otorgará para gastos de campaña un monto equivalente al cincuenta por ciento del financiamiento público que para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes le corresponda en ese año;

II. En el año de la elección en que se renueve solamente la Cámara de Diputados federal o los Congresos de las entidades federativas, a cada partido político nacional o local, respectivamente, se le otorgará para gastos de campaña un monto equivalente al treinta por ciento del financiamiento público que para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes le corresponda en ese año, y

III. El financiamiento de campaña será administrado en su totalidad por los partidos políticos; estableciendo el prorrateo conforme lo previsto en esta Ley; teniendo que informarlas a la Comisión de Fiscalización diez días antes del inicio de la campaña electoral, la cual lo hará del conocimiento del Consejo General del Instituto en la siguiente sesión, sin que dichos porcentajes de prorrateo puedan ser modificados.

c) Por actividades específicas como entidades de interés público:

I. La educación y capacitación política, investigación socioeconómica y política, así como las tareas editoriales de los partidos políticos nacionales, serán apoyadas mediante financiamiento público por un monto total anual equivalente al tres por ciento del que corresponda en el mismo año para las actividades ordinarias a que se refiere el inciso a) de este artículo; el monto total será distribuido en los términos establecidos en la fracción II del inciso antes citado;

II. El Consejo General, a través de la Unidad Técnica, vigilará que éstos destinen el financiamiento a que se refiere el presente inciso exclusivamente a las actividades señaladas en la fracción inmediata anterior, y

III. Las cantidades que en su caso se determinen para cada partido, serán entregadas en ministraciones mensuales conforme al calendario presupuestal que se apruebe anualmente.

2. Los partidos políticos que hubieren obtenido su registro con fecha posterior a la última elección, o aquellos que habiendo conservado registro legal no cuenten con representación en alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión o en el Congreso local, por lo que hace a los partidos locales, tendrán derecho a que se les otorgue financiamiento público conforme a las bases siguientes:

a) Se le otorgará a cada partido político el dos por ciento del monto que por financiamiento total les corresponda a los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes a que se refiere este artículo, así como, en el año de la elección de que se trate, el financiamiento para gastos de campaña que corresponda con base en lo dispuesto por el inciso b) del párrafo 1 del presente artículo, y

b) Participarán del financiamiento público para actividades específicas como entidades de interés público sólo en la parte que se distribuya en forma igualitaria.

3. Las cantidades a que se refiere el inciso a) del párrafo anterior serán entregadas en la parte proporcional que corresponda a la anualidad, a partir de la fecha en que surta efectos el registro y tomando en cuenta el calendario presupuestal aprobado para el año.”

“Artículo 53.

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

a) Financiamiento por la militancia;

b) Financiamiento de simpatizantes;

c) Autofinanciamiento, y

d) Financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos.”

Finalmente, en los artículos 159, 165, 168, 181, 187, 188 y 189 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se señala lo relacionado con las prerrogativas de acceso a la radio y televisión; y en materia de franquicias postales y telegráficas, en los términos siguientes:

“Artículo 159.

1. Los partidos políticos tienen derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social.

2. Los partidos políticos, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular, accederán a la radio y la televisión a través del tiempo que la Constitución otorga como prerrogativa a los primeros, en la forma y términos establecidos por el presente capítulo.

3. Los candidatos independientes tendrán derecho de acceso a prerrogativas para las campañas electorales en los términos que establece esta Ley.

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

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

“Artículo 165.

1. Dentro de los procesos electorales federales, a partir del inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral, el Instituto tendrá a su

disposición cuarenta y ocho minutos diarios en cada estación de radio y canal de televisión.

2. Las transmisiones de mensajes en cada estación de radio y canal de televisión se distribuirán dentro del horario de programación comprendido entre las seis y las veinticuatro horas de cada día. En los casos en que una estación o canal transmita menos horas de las comprendidas en el horario antes indicado, se utilizarán tres minutos por cada hora de transmisión.”

“Artículo 168.

1. A partir del día en que, conforme a esta Ley y a la resolución que expida el Consejo General, den inicio las precampañas federales y hasta la conclusión de las mismas, el Instituto pondrá a disposición de los partidos políticos nacionales, en conjunto, treinta minutos diarios en cada estación de radio y canal de televisión.

2. Para los efectos del párrafo anterior la precampaña de un partido concluye, a más tardar, un día antes de que realice su elección interna o tenga lugar la asamblea nacional electoral, o equivalente, o la sesión del órgano de dirección que resuelva al respecto, conforme a los estatutos de cada partido.

3. Los mensajes de precampaña de los partidos políticos serán transmitidos de acuerdo a la pauta que apruebe el Comité de Radio y Televisión del Instituto.

4. Cada partido decidirá libremente la asignación, por tipo de precampaña, de los mensajes que le correspondan, incluyendo su uso para precampañas locales en las entidades federativas con proceso electoral concurrente con el federal. Los partidos deberán informar oportunamente al Instituto sus decisiones al respecto, a fin de que este disponga lo conducente.

5. El tiempo restante, descontado el referido en el párrafo 1 de este artículo quedará a disposición del Instituto para sus fines propios o los de otras autoridades electorales. En todo caso, los concesionarios de radio y televisión se abstendrán de comercializar el tiempo no asignado por el Instituto.”

“Artículo 181.

1. Fuera de los periodos de precampaña y campaña electorales federales, del tiempo a que se refiere el inciso g) del apartado A de la Base III del artículo 41 de la Constitución, los partidos políticos nacionales tendrán derecho a que sea utilizado para la transmisión de mensajes con duración de 30 segundos cada uno, en todas las estaciones de radio y canales de televisión. El total de mensajes se distribuirá en forma igualitaria entre los partidos políticos nacionales.

2. Los programas y mensajes antes señalados, serán transmitidos en el horario comprendido entre las seis y las veinticuatro horas.

3. El Comité de Radio y Televisión del Instituto aprobará, en forma semestral, las pautas respectivas.

4. En situaciones especiales y a solicitud de parte, cuando así se justifique, el Instituto podrá acordar que los mensajes que en un mes correspondan a un mismo partido se transmitan en forma anticipada a la prevista en la pauta original. El reglamento establecerá los términos y condiciones en que se aplicarán estas normas.”

“Artículo 187.

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

“Artículo 188.

1. Las franquicias postales se sujetarán a las siguientes reglas:

a) El Consejo General determinará en el presupuesto anual de egresos del propio Instituto la partida destinada a cubrir el costo de la franquicia postal de los partidos políticos nacionales; en años no electorales el monto total será equivalente al dos por ciento del financiamiento público para actividades ordinarias; en años electorales equivaldrá al cuatro por ciento;

b) La franquicia postal será asignada en forma igualitaria a los partidos políticos nacionales;

- c) *El Instituto informará al Servicio Postal Mexicano del presupuesto que corresponda anualmente por concepto de esta prerrogativa a cada partido político nacional y le cubrirá, trimestralmente, el costo de los servicios proporcionados a cada uno de ellos hasta el límite que corresponda. En ningún caso el Instituto ministrará directamente a los partidos los recursos destinados a este fin. Si al concluir el ejercicio fiscal que corresponda quedaren remanentes por este concepto, serán reintegrados a la Tesorería de la Federación como economías presupuestarias;*
- d) *Sólo podrán hacer uso de la franquicia postal los comités directivos de cada partido nacional. Los representantes de los partidos ante el Consejo General informarán oportunamente al Instituto sobre la asignación anual entre dichos comités de la prerrogativa que les corresponda;*
- e) *Los partidos políticos acreditarán ante la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos y ante las juntas locales y distritales ejecutivas, dos representantes autorizados por cada uno de sus comités para facturar el envío de su correspondencia ordinaria, su propaganda y sus publicaciones periódicas. La propia Dirección Ejecutiva comunicará al Servicio Postal Mexicano los nombres de los representantes autorizados y hará las gestiones necesarias para que se les tenga por acreditados;*
- f) *Los comités nacionales podrán remitir a toda la República, además de su correspondencia, la propaganda y sus publicaciones periódicas; los comités estatales, distritales y municipales podrán remitirlas a su comité nacional y dentro de sus respectivas demarcaciones territoriales;*
- g) *El Servicio Postal Mexicano informará al Instituto sobre las oficinas en que los partidos políticos harán los depósitos de su correspondencia, garantizando que estén dotadas de los elementos necesarios para su manejo. Los representantes autorizados y registrados por cada comité ante la Dirección Ejecutiva o las vocalías deberán facturar los envíos y firmar la documentación respectiva;*
- h) *En la correspondencia de cada partido político nacional se mencionará de manera visible su condición de remitente;*

- i) El Instituto celebrará los convenios y acuerdos necesarios con el Servicio Postal Mexicano para los efectos establecidos en el presente artículo; este último informará, en los términos y plazos que se convengan, del uso que haga cada partido político nacional de su prerrogativa, así como de cualquier irregularidad que en el uso de la misma llegue a conocer, y
- j) Los partidos informarán oportunamente a la Dirección Ejecutiva de la sustitución de sus representantes autorizados, a fin de que ésta lo notifique al Servicio Postal Mexicano.”

“Artículo 189.

1. Las franquicias telegráficas se otorgarán exclusivamente para su utilización dentro del territorio nacional y se sujetarán a las siguientes reglas:
- a) Sólo podrán hacer uso de las franquicias telegráficas los comités nacionales de cada partido político nacional;
 - b) Los comités nacionales podrán usar las franquicias para sus comunicaciones a toda la República;
 - c) Las franquicias serán utilizadas por dos representantes autorizados por cada uno de los comités nacionales. Los nombres y firmas de los representantes autorizados se registrarán ante la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos a fin de que ésta los comunique al organismo público correspondiente;
 - d) La vía telegráfica sólo se utilizará en casos de apremio, y los textos de los telegramas se ajustarán a las disposiciones de la materia, y
 - e) La franquicia telegráfica no surtirá efecto para fines de propaganda, asuntos de interés personal, ni para mensajes cuyos destinatarios se encuentren en la misma ciudad o zona urbana de giro.
2. El Instituto dispondrá lo necesario en su presupuesto anual a fin de cubrir al organismo público competente el costo en que éste incurra por la atención de las presentes disposiciones.”

En este contexto, en nuestro país mucho se ha avanzado para establecer condiciones igualitarias para la competencia entre los partidos políticos en materia de acceso a la radio y televisión, financiamiento público, reglas para el

financiamiento privado, entre otros. Por lo cual, es fundamental, analizar en el siguiente apartado el relevante tema del financiamiento a los partidos políticos.

2.4. Financiamiento a partidos

A nivel mundial existen múltiples opciones para financiar las actividades que desarrollan los partidos políticos, que van desde la posibilidad legal de que reciban únicamente recursos públicos para que lleven a cabo sus actividades o a la inversa, es decir, financiar sus gastos con recursos privados. Ambas posibilidades tienen variantes, pero siempre bajo el esquema de financiar anualmente actividades ordinarias como arrendamiento de bienes inmuebles, pago de servicios, sueldos y salarios de personal, gastos de materiales y suministros, pago de diseño e impresión de materiales y utilitarios, actividades de promoción de la cultura democrática, entre otros, o para sufragar sus gastos de campaña.

Cabe destacar que los partidos políticos precisan de recursos para financiar las actividades que desarrollan con el objetivo de alcanzar el poder político: “Con el tiempo quedó claro que los partidos necesitan recursos [...] para que sea posible difundir y cristalizar sus postulados y principios ideológicos; para formar políticamente a sus afiliados e inducirlos a la participación activa en los procesos electorales y para apoyar a sus candidatos en la realización de sus campañas políticas” (Jiménez, 2005:307).

De ahí que el financiamiento es un asunto de gran relevancia; es uno de los puntos nodales de los sistemas políticos democráticos y para solucionarlo se han construido diferentes formas de asignación y distribución. Éstos van desde la posibilidad legal de que los partidos políticos reciban únicamente recursos públicos para que lleven a cabo sus actividades o a la inversa, es decir, financiar sus gastos con recursos privados.

Ambas posibilidades tienen una gran diversidad de variantes, pero siempre bajo el esquema de financiar anualmente actividades ordinarias como arrendamiento de bienes inmuebles, pago de servicios, sueldos y salarios de personal, gastos de materiales y suministros, pago de diseño e impresión de

materiales y utilitarios, actividades de promoción de la cultura democrática, entre otros, o para sufragar sus gastos de campaña.

En nuestro país existe un modelo mixto, ya que los partidos políticos reciben financiamiento público y privado. Sus características y alcances se han venido especificando a través de las reformas electorales.

Las fuentes de financiamiento directo de los partidos son los montos en dinero público que se les otorga para el sostenimiento de sus actividades ordinarias y de campaña, así como para actividades específicas; en tanto que las fuentes de financiamiento indirecto se integran por franquicias postales y telegráficas; exención de impuestos derivados de rifas y sorteos que celebren, del Impuesto Sobre la Renta por la enajenación de sus bienes inmuebles y venta de publicaciones impresas; así como por los tiempos del Estado en radio y televisión²⁷ que se otorgan a los partidos políticos para la difusión de promocionales²⁸.

Navarro Fierro asegura que "... la importancia de garantizar las condiciones o los recursos necesarios para arraigar y desarrollar un sistema plural y competitivo de partidos como vehículo privilegiado para las funciones de expresión, representación y mediación política, son factores que contribuyen a explicar en gran medida por qué en una buena parte de las democracias contemporáneas la ley consagra como un derecho de los partidos –y, en ocasiones, de los candidatos– recibir subsidio público directo (líquido, en efectivo) y/o indirecto (en especie) para cumplir con algunos de sus objetivos fundamentales." (Navarro, 2005: 25).

²⁷ A partir de la reforma electoral de 2007 se prohibió a los partidos políticos y sus candidatos contratar espacios publicitarios en radio y televisión, frenando la espiral de contrataciones a los medios electrónicos y con la pretensión de acotar el poder de dichos medios.

Ciro Murayama (2008) refiere que tan sólo en la elección presidencial de 2000, el 54 por ciento del gasto de los partidos políticos se destinó para la radio y la televisión (reportaron en sus informes haber erogado 2 mil 226 millones de pesos, y que de éstos destinaron mil 200 millones a los medios); y la tendencia se agudizó en la campaña presidencial de 2006, donde dicho autor refiere que se gastaron mil 900 millones de pesos (o sea el 95 por ciento de su financiamiento) para gastos de campaña, aunque los partidos no reportaron sus erogaciones en los 248 mil 159 anuncios proselitistas en radio y 32 mil 867 spots en televisión detectados y no reportados por el entonces IFE a través de su monitoreo, que evidentemente significaron una mayor cantidad de recursos destinada para tales fines.

²⁸ Al respecto, la ley faculta a la autoridad electoral para sancionar las violaciones que se cometan en esa materia, incluyendo la suspensión de mensajes que transgredan las normas electorales, mediante procedimientos especiales sancionadores.

Jorge Kristian Bernal señala que: “En México, el financiamiento público de los partidos políticos tuvo entre sus principales motivaciones, la de fomentar la participación legal de los grupos que se hallaban al margen de la institucionalidad y, con ello, impulsar la democracia reduciendo en lo posible las aportaciones de dudosa procedencia.” (Bernal, 2006: 154).

Así, existe financiamiento público directo para actividades ordinarias y para gastos de campaña que reciben los partidos políticos mediante dos vías: 1) a través del monto que calcula y les suministra mensualmente el INE a los partidos políticos nacionales y; 2) los que ministran mensualmente institutos o consejos estatales electorales ahora denominados Órganos Públicos Locales Electorales (OPLE) a los partidos políticos locales y a los nacionales con participación en los estados, debiéndose subrayar, como veremos más adelante, la existencia de una fórmula para la asignación de los recursos en periodo ordinario; aparte estos órganos electorales les asignan recursos en la modalidad de actividades específicas²⁹.

Un punto fundamental del financiamiento público es la forma como la instancia electoral determina el modelo de financiamiento mediante el cual se precisan los montos a distribuir a nivel total y por cada partido político que han venido cambiando y que en el periodo de sistema de partido hegemónico eran sumamente favorables para el Partido Revolucionario Institucional (PRI), por lo cual fueron necesarias varias reformas electorales para establecer condiciones más equitativas para la competencia política, y en particular, para otorgar financiamiento público en forma clara y congruente, en un proceso histórico que fue gradual, hasta llegar a la actualidad.

El recorrido histórico se puede consultar en el Anexo 1 de este trabajo.

Para efectos de este trabajo debemos destacar el contenido del inciso a), de la Base II, del artículo 41 de la Constitución federal que establece:

“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

²⁹ Que es un monto anual adicional, equivalente al 3 por ciento del monto total de financiamiento público anual para actividades ordinarias.

diario vigente para el Distrito Federal. El treinta por ciento de la cantidad que resulte de acuerdo a lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieran obtenido en la elección de diputados inmediata anterior”.

Con esa fórmula se determina el financiamiento ordinario de los partidos políticos a nivel federal y en los estados existen fórmulas idénticas para la asignación del financiamiento a nivel local. Dichas fórmulas permiten la equidad tanto para los partidos de nueva creación como los existentes, al determinar un piso igualitario para todos, así como un umbral de acuerdo a los porcentajes de votación.

Ahora bien, el inciso b) del señalado ordenamiento determina: “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”, siendo que a nivel de las entidades federativas las leyes en la materia igualmente homologaron dicha disposición.

Lo anterior es fundamental dado que se establece una fórmula homologada para la asignación del financiamiento de los partidos políticos para año ordinario, es decir ejercicio anual, mediante el cual pueden sufragar sus gastos operativos como suministro de agua potable, energía eléctrica, gastos de reuniones, pagos de personal directivo y de confianza, entre otros, en sus sedes “nacionales”, y dado que la fórmula se replica a nivel de las entidades federativas, de igual forma pueden afrontar dichos gastos en sus oficinas de las entidades y municipios.

Así, estamos hablando de su financiamiento anual u ordinario. Ahora bien, dicha fórmula es la base para que en año de elección general (Elecciones de Presidente de la República, Senadores y diputados federales), reciban su financiamiento (que corresponde a un 50 por ciento de dicha base):

En cuanto a elección intermedia, pueden captar un 30 por ciento, dado que únicamente se trata de comicios para Senadores y diputados.

Lo anterior se replica en las entidades, dado que al “nacionalizarse, “homologarse” la fórmula, en elecciones generales (para Gobernador, Ayuntamientos y diputados locales), los partidos nacionales “acreditados” en los estados, reciben 50 por ciento de esa “bolsa ordinaria” y tratándose de elección intermedia pueden captar un 30 por ciento de la misma.

Debe subrayarse que la lógica es amarrar el financiamiento de gastos ordinarios (ejercicios anuales) y de campaña a una fórmula predeterminada con lo cual se evita la arbitrariedad en la asignación de los recursos, como se comentó con anterioridad.

Hasta antes de la reforma constitucional del 2014 existía una gran heterogeneidad de las mismas tanto a nivel nacional como local. De ahí su importancia de establecer una misma forma de determinar los montos que deben fijarse a los partidos políticos tanto en año ordinario como en periodo de campaña electoral (Ver anexo 1).

Sin embargo, esa “nacionalización de la fórmula”, fue inequitativa tratándose de los candidatos independientes como veremos a continuación.

2.4.1 Financiamiento público para gastos de campaña a partidos políticos

De nueva cuenta y para mayor comprensión de la forma como se asigna el recurso a los partidos políticos debemos remitirnos a la bolsa inicial del financiamiento ordinario:

El inciso a), de la Base II, del artículo 41 de la Constitución establece que “El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por el sesenta y cinco por ciento del salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal. El treinta por ciento de la cantidad que resulte de acuerdo a lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieran obtenido en la elección de diputados inmediata anterior”.

Con esa fórmula se determina el financiamiento ordinario de los partidos políticos a nivel federal y en los estados existen fórmulas idénticas para la

asignación del financiamiento a nivel local. Dichas formulas permiten la equidad tanto para los **partidos de nueva creación** como los existentes, al determinar un piso igualitario para todos, así como un umbral de acuerdo a los porcentajes de votación. (El subrayado es mío y permitirá comprender lo que viene más adelante).

Ahora bien, el inciso b) del señalado ordenamiento determina: “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”, siendo que a nivel de las entidades federativas las leyes en la materia igualmente homologaron dicha disposición

Por otra parte, el inciso c) dispone: “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”, disposición homologada de igual manera en las leyes electorales de los estados.

Como se refleja existe una lógica de establecer condiciones equitativas en la asignación de recursos ordinarios, para gastos de campaña y actividades específicas de los partidos políticos, lo que conlleva que reciben recursos en forma permanente para el mantener una estructura a nivel federal como en cada una de las entidades, disponiendo de recursos adicionales cuando se registran elecciones.

Y en forma precedente dijimos: “la cancha electoral ‘es más pareja’ para los jugadores electorales, es decir, partidos políticos y sus candidatos”, sin incluir a los candidatos independientes, porque realmente es una cancha sumamente dispareja y plagada de obstáculos para todas aquellos ciudadanos que aspiran a una candidatura independiente: Analicemos los porqués:

El Libro Séptimo de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establece las reglas de competencia de los candidatos independientes, siendo que en términos de dicha norma reciben financiamiento público para gastos de campaña, es decir, previamente tendrán que realizar su proceso de registro, pero en términos del artículo 407 del citado precepto los candidatos independientes “... **en su conjunto, serán considerados como un partido político de nuevo registro**”. (El remarcado es mío, y permite distinguir claramente que todos los candidatos independientes, en una elección, son considerados como un partido político de nuevo registro. Esto lo explicaremos más adelante, y es punto total para comprender el inequitativo financiamiento que se destina a los candidatos independientes).

La norma siguiente subraya que ese monto se distribuirá entre todos los candidatos, correspondiéndole un 33.3% a candidatos independientes para Presidente de la República, igual porcentaje para los que contiendan por senadores y en el mismo sentido para diputados federales.

De igual forma dichas consideraciones se replican a nivel de las entidades federativas, siendo que en todos los casos consideran a todos los candidatos independientes como si se trataran de un partido político de nueva creación, que en el ámbito local, son sumas sumamente reducidas.

Debe mencionarse que la misma lógica aplica para la asignación de los tiempos en radio y tv a que tienen los candidatos independientes en el proceso electoral, ya que igualmente a todos ellos, en su conjunto, se les considera como si se tratara de un partido político de nuevo registro.

Asimismo, existen diferentes consideraciones para el financiamiento privado a que tienen derecho.

De igual forma, tienen vedado un cargo de representación proporcional, aunque alcancen el nivel de votos requeridos, aunque pareciera que esta vía parece abrirse a los candidatos independientes por algunos precedentes en la materia.

Ahora bien, en caso de que ganen un cargo legislativo, los candidatos independientes compiten en condiciones de inequidad en relación con los llamados grupos parlamentarios que reciben recursos adicionales y apoyos en materia de

recursos humanos y materiales, como pago de asesores, gastos de representación, asignación de oficinas.

Mencionamos solo algunas: El Capítulo Tercero, Artículos 26 al 30 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, establece la existencia de los grupos parlamentarios que reciben recursos y la Junta de Coordinación Política de la Cámara, que les canaliza “una subvención mensual” integrada por una suma fija de carácter general y otra variable, en función del número de diputados que los conformen. Otro aspecto es que la asignación de las curules se asignará “de forma que los integrantes de cada grupo parlamentario queden ubicados en un área regular y continua”, con lo cual, hasta la forma de agrupación y participación dentro del congreso esta visualizada, en bloques perfectamente identificables, que permiten una “identidad grupal”, en la cual se privilegia la disciplina partidista, teniendo a un coordinador del grupo parlamentario, quien tiene a su disposición el control de diferentes incentivos “extras” como el manejo de recursos humanos, financieros y materiales, que se traducen en compensaciones, pago de asesores, entre otros.

Además, como se señaló, los partidos políticos reciben financiamiento para actividades ordinarias tanto a nivel federal como en las entidades donde se acreditan, siendo factible el sostenimiento de oficinas, gastos operativos, contratación de personal permanente y eventual, pago de servicios, todo ello dentro de un financiamiento ordinario anual.

También reciben financiamiento para efectuar actividades “específicas” en materia de capacitación, investigación y tareas editoriales, tal y como se describe en el Anexo “. De igual forma pueden efectuar actividades de liderazgo político de las mujeres.

Lo anterior, dentro de la lógica de un sistema de partidos políticos, perfectamente construido.

Pero en este modelo faltan, ostensiblemente, uno de los componentes de los nuevos sistemas políticos: Las candidaturas independientes. Pasemos al propósito de este trabajo, como lo es presentar un nuevo modelo de financiamiento enfocado a candidatos.

Capítulo III

Nuevo modelo de financiamiento enfocado a candidatos

3.1 Estudio comparativo financiamiento de campaña

Los partidos políticos fueron protagonistas fundamentales del proceso de democratización que se registró en Latinoamérica durante la denominada tercera ola de la democracia³⁰, y que tuvo como uno de sus principales efectos su constitucionalización, mediante la cual fueron identificados como entidades de interés público, en un “frondoso” proceso jurídico, que tuvo como objetivo normar aspectos torales de su vida legal y su funcionamiento en el sistema político. (Zovatto, 2006: XIX).

Aunque debe acotarse que para el caso mexicano, a diferencia de otras transiciones, el partido en el poder, o sea el PRI, formó parte importante de los grupos políticos y sus partidos, que participaron en la reingeniería político electoral que conllevó ese proceso de transición.

Paradójicamente este proceso derivó en una gradual y constante desaprobación que se tradujo en una singular crisis de mala imagen social y desprestigio de su carácter de representantes de la voluntad ciudadana que claramente se evidencia a través de diversas mediciones de Latinobarómetro y Parametría, entre otras, como ya lo señalamos.

Por ello, diversos analistas han calificado a los partidos políticos como instituciones sumamente oligárquicas, en donde “sólo gozan de posibilidades reales de ser propuestos como candidatos quienes ocupan una posición preeminente en el seno del partido. También Panebianco, basado en los trabajos de Michels, resalta que los partidos no encarnan más intereses que los suyos propios, y que su actividad no es programática, sino que se encuentra dominada por las luchas internas por el poder.” (De la Peza, en Nohlen, 2007: 617).

³⁰ Uno de los principales estudiosos del sistema de partidos políticos a nivel internacional, subraya que: “con la llegada de la Tercera Ola, la regulación jurídica de los partidos políticos cobró nuevo impulso, que implicó una regulación más detallada. En efecto, el reconocimiento jurídico de los partidos se aceleró a partir de 1978, cuando se inició el proceso de abandono de regímenes autoritarios y la transición hacia la democracia”. (Zovatto, 2016: 17).

Este desprestigio es un fenómeno que recorre a los países democráticos, en donde existe un “malestar” generalizado en contra de la democracia y sus instituciones, y

“Las razones del descontento ciudadano son muchas. Algunas son estructurales y se aplican a todos los países, como la “doble delegación” en las democracias modernas que ha convertido a tecnócratas que nadie eligió en gobernantes de hecho, la desigualdad que pone en duda uno de los fundamentos de la democracia –todos son iguales ante la ley– o el impacto de la globalización que ha reducido la capacidad de maniobra y la soberanía de los Estados. Otras causas son de factura local: las costosas campañas financiadas por los ricos que han convertido a los políticos en rehenes de los grupos más privilegiados en los Estados Unidos y la falta de regulación de su sistema financiero –causa principal de la crisis del 2008– o el déficit democrático de la Unión Europea. En México la lista de esas deudas es muy larga: a la cerrazón del sistema partidista, habría que sumar la irresponsabilidad y la escasa rendición de cuentas de los políticos y la corrupción rampante que perdona a muy pocos, para no hablar de su ineficacia para resolver problemas gravísimos como la inseguridad que padecemos todos los mexicanos”. (Coggan, 2013).

Ante esta crisis de los partidos políticos han surgido, con mayor intensidad, diversos análisis sobre formas alternas de representación y de comunicación entre la sociedad y el Gobierno, resultando natural las posturas a favor de las denominadas candidaturas independientes, poniéndose de manifiesto “el interés de la sociedad contemporánea por hacer de la democracia una realidad vivida, ofreciendo nuevos modelos teóricos y mejores opciones prácticas, dentro del contexto internacional”. (De la Peza, en Nohlen, 2007: 615).

De ahí que las candidaturas independientes “resultan plenamente justificables de acuerdo con el modelo democrático, pero en su concreción histórica resulta necesario que los ordenamientos positivos prevean los mecanismos idóneos tanto para dotarlas de eficacia, como para dar certeza y seguridad a estas

postulaciones, a fin de salvaguardar los legítimos intereses del propio cuerpo electoral”. (De la Peza, en Nohlen, 2007: 617)

En este contexto, debe mencionarse que si bien a nivel nacional e internacional el sistema electoral se viene “abriendo” para el registro de los candidatos independientes, en la realidad el proceso de implementación normativa y procedimental ha resultado complejo, enfrentando múltiples escollos como lo describe De la Peza, (en Nohlen, 2007):

“El problema fundamental se resuelve en la determinación del reconocimiento de la voluntad de los ciudadanos que manifiesten su intención de postularse como candidatos. Como en otros muchos casos, el derecho se coloca frente a la necesidad de discriminar las voluntades relevantes (que pudieran identificarse con las que reflejan un interés legítimo) de aquellas que, por el contrario, no lo son (cuyo extremo sería el capricho): si este tipo de candidaturas parte del principio de lograr una auténtica contribución a la vida democrática, resulta indispensable comprobar el apoyo del que, en términos reales, goza el candidato por parte de los electores, expresado numéricamente, para determinar si es o no significativo, exigiendo, adicionalmente, la divulgación de los programas y principios en los que se basaría su actividad política para el caso de resultar electo, según el cargo al que desee acceder.”. (Orozco Flores, 1995: 55 y ss.).

Lo anterior nos permite decir, que si bien existió la disposición constitucional, en los hechos, en la realidad de los procedimientos de registro, a nivel administrativo, se presentaron múltiples escollos que han sido sorteados. Sin embargo, el obstáculo principal es la inequitativa distribución de las prerrogativas de financiamiento público y acceso a la radio y televisión de los candidatos independientes en relación con los candidatos de partido.

Para efectos de este trabajo nos interesa resaltar la discusión en cuanto al financiamiento, por ello, “debe afrontarse el análisis del financiamiento al que se harían acreedoras las candidaturas independientes, principalmente en atención a que tendría que respetarse, en cualquier caso, el delicado aspecto de las

condiciones equitativas que debe regir como principio constitutivo toda contienda electoral.”. (De la Peza, en Nohlen, 2007: 618-619).

Debemos subrayar que en el presente estudio se analizarán, a manera de ejemplo, los montos que se canalizan a los partidos políticos, tomando como base la reciente elección federal del 2018, de igual forma se dará un vistazo a la regulación existente en la materia a nivel de Latinoamérica.

Como comentamos, en México la fórmula para la determinación del financiamiento para actividades ordinarias (ejercicio anual), es la base para fijar el financiamiento para gastos de campaña para elecciones generales (Presidente de la República, Senadores y Diputados Federales) e intermedias (Diputados Federales), reproduciéndose los esquemas en las entidades federativas, por lo que, de nueva cuenta es necesario situarnos en el inciso a), de la Base II, del artículo 41 de la Constitución federal, que establece:

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

Con esa fórmula se determina el financiamiento ordinario de los partidos políticos a nivel federal y en los estados existen fórmulas idénticas para la asignación del financiamiento a nivel local. De ahí, pasamos al inciso b) del señalado ordenamiento que determina:

“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”, siendo

que a nivel de las entidades federativas las leyes en la materia igualmente homologaron dicha disposición³¹.

Como ya lo comentamos, existe una lógica de “amarrar” el financiamiento público ordinario a una fórmula que establece claramente un piso igualitario (30%) y uno proporcional (70%) determinado por los porcentajes de votación de la última elección de diputados, y de ahí volver a “amarrar” el financiamiento para gastos de campaña y actividades específicas; y dicho modelo se replica a nivel de las entidades federativas, ya que la reforma electoral de 2014 tuvo como uno de sus objetivos “nacionalizar” u “homogeneizar” el modelo de financiamiento público que se les canaliza a los partidos políticos.

Pasemos ahora al análisis de la determinación del financiamiento para gastos de campaña de los candidatos independientes:

Una vez desahogado el procedimiento de registro, en el Libro Séptimo de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales se establecen las reglas de competencia de los candidatos independientes, siendo que en términos de dicha norma reciben financiamiento público para gastos de campaña, en tanto que el artículo 407 del citado precepto, textualmente dice: “Los Candidatos Independientes tendrán derecho a recibir financiamiento público para sus gastos de campaña. Para los efectos de la distribución del financiamiento público y prerrogativas a que tienen derecho **los Candidatos Independientes, en su conjunto, serán considerados como un partido político de nuevo registro**”, lo cual nos reconduce al Artículo 51, Numeral 2, inciso a) de la Ley General de Partidos Políticos, que señala:

“2. Los partidos políticos que hubieren obtenido su registro con fecha posterior a la última elección, o aquellos que habiendo conservado registro legal no cuenten con representación en alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión o en el Congreso local, por lo que hace a los partidos locales, tendrán derecho a que se les otorgue financiamiento público conforme a las bases siguientes:

- a) **Se le otorgará a cada partido político el dos por ciento del monto que por financiamiento total les corresponda a los partidos políticos para el**

³¹ La Ley General de Partidos Políticos, en su Artículo 51, Numeral 1 reproduce textualmente esta fórmula, pero lo denomina “Financiamiento público de sus actividades, estructura, sueldos y salarios, independientemente de las demás prerrogativas otorgadas en esta Ley”.

sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes a que se refiere este artículo, así como, en el año de la elección de que se trate, el financiamiento para gastos de campaña que corresponda con base en lo dispuesto por el inciso b) del párrafo 1 del presente artículo, y...³²

En tanto que dicho inciso b), del párrafo 1, señala:

“b) Para gastos de campaña:

I. En el año de la elección en que se renueven el Poder Ejecutivo federal y las dos Cámaras del Congreso de la Unión, **a cada partido político se le otorgará para gastos de campaña un monto equivalente al cincuenta por ciento del financiamiento público que para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes le corresponda en ese año;**”

(El remarcado es mío).

Y la norma siguiente subraya que ese monto se distribuirá entre todos los candidatos, correspondiéndole un 33.3% a candidatos independientes para Presidente de la República, igual porcentaje para los que contiendan por senadores y en el mismo sentido para diputados federales, y además el numeral 2 establece: “En el supuesto de que un sólo candidato obtenga su registro para cualquiera de los cargos antes mencionados, no podrá recibir financiamiento que exceda del 50% de los montos referidos en los incisos anteriores”.

Respecto al financiamiento privado igualmente existe una diferenciación.³³

Dichas consideraciones se replican a nivel de las entidades federativas, siendo que en todos los casos prevén a todos los candidatos independientes como si se tratasen de un partido político de nueva creación, que en el ámbito local, son sumas muy reducidas.

Traduzcamos lo anterior en datos precisos en relación con el proceso electoral 2018 (elección general para Presidente de la República, Senadores y

³² El inciso siguiente precisa lo relativo a financiamiento de actividades específicas de los partidos políticos de nueva creación: b) Participarán del financiamiento público para actividades específicas como entidades de interés público sólo en la parte que se distribuya en forma igualitaria”.

³³ En términos del artículo 53 de la Ley General de Partidos Políticos, el financiamiento privado se integra por financiamiento por militancia; financiamiento de simpatizantes; autofinanciamiento; y financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos.

Diputados Federales). En primer lugar, el financiamiento total para actividades ordinarias del conjunto de los partidos políticos ascendió a \$4,296,333,246.

Conforme a la norma señalada, el monto a distribuir en ese año corresponde al 50% de dicho monto total, es decir \$2,148,166,623, siendo que de la cantidad otorgada como financiamiento ordinario a cada partido político le corresponde un 50% para gastos de campaña ya que se trata de una elección general.

Lo que de acuerdo a la distribución realizada por el INE, arrojó la siguiente distribución por partido político con registro a nivel nacional:

Financiamiento Público para gastos de campaña por partidos políticos nacionales. Proceso electoral 2018

Partido político nacional	Financiamiento para gastos de campaña
PARTIDO ACCIÓN NACIONAL	\$ 413,959,570
PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL	\$ 547,448,337
PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA	\$ 248,099, 843
PARTIDO DEL TRABAJO	\$ 118,422, 174
PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO	\$ 184, 250, 503
MOVIMIENTO CIUDADANO	\$ 170,792, 057
NUEVA ALIANZA	\$132, 257, 500
MORENA	\$ 207, 457, 219
ENCUENTRO SOCIAL	\$125, 479, 420
Total	\$ 2, 148, 166, 623

Fuente: Elaboración propia con datos de INE (2017)

Lo anterior sin contar con el financiamiento para actividades específicas, que en este ejercicio fue de \$128,889,997, correspondiente al 3% del financiamiento

ordinario total del conjunto de los partidos políticos, y que debe destinarse a la realización de tareas de investigación y editoriales, primordialmente durante el periodo ordinario, y que indudablemente refuerza los cuadros partidistas, y que en este trabajo se propondrá su desaparición por las razones expuestas en el Anexo 2.

Respecto del financiamiento de gastos de campaña de los candidatos independientes, decíamos que la norma señala que éstos “...en su conjunto, serán considerados como un partido político de nuevo registro”, lo que para el proceso electoral federal 2018, representa la cantidad de \$42,963, 332 siguiendo la fórmula establecida en la ley y presentada en el siguiente cuadro:

Financiamiento Público total para gastos de campaña del conjunto de candidaturas independientes.

Financiamiento público anual para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes 2018	2% del financiamiento para actividades ordinarias	Financiamiento público para gastos de campaña del conjunto de candidaturas independientes
\$4,296,333,246	\$85,926,664.92	\$42,963,332

Fuente: Elaboración propia con datos de INE (2018)

No obstante, si comparamos el financiamiento público para gastos de campaña, aprobado por el INE, para los partidos políticos y las candidaturas independientes para el proceso electoral 2018 a nivel nacional, tenemos que el monto que correspondió a los candidatos independientes es apenas el 1.99% del destinado a los partidos políticos, reflejando una gran disparidad en la competencia, en detrimento de los candidatos independientes, a los cuales, en su conjunto, se les supone como “un partido político” de nuevo registro, en una indebida y desatinada consideración, que conlleva a una abismal otorgamiento de recursos públicos para gastos de campaña, tal y como se puede observar en el siguiente cuadro:

Financiamiento Público total para gastos de campaña. Partidos políticos y candidaturas independientes.

Rubro de financiamiento público	50% Monto de financiamiento público	Porcentaje
Gastos de campaña para Partidos Políticos Nacionales	\$2,148,166,623	100%
Gastos de campaña para el conjunto de Candidatos independientes	\$42,963,332	1,99%

Fuente: Elaboración propia con datos de INE (2018)

Ahora bien, este monto total debe ser considerado de acuerdo al número de candidatos registrados ante el INE para cargos de elección popular, en este caso nos referimos a una elección federal, y en concreto al proceso electoral 2018, en el cual se registraron los siguientes candidatos:

Candidatos Independientes con registro al 15 de mayo de 2018

Cargo	Número de candidaturas independientes	Cantidad de estados Participantes	Financiamiento público por cada candidatura independiente
Presidencia	1 ³⁴		\$ 7, 160, 555
Diputación mayoría	38	14 Chiapas Chihuahua Guanajuato Guerrero Hidalgo Jalisco	\$ 1, 022, 936

³⁴ Margarita Zavala renunció a la candidatura independiente el 16 de mayo del 2018.

			Michoacán Morelos Nuevo León Oaxaca Sinaloa Sonora Tabasco Tamaulipas	
Senaduría mayoría	14	7	Baja california Sur Chiapas Guerrero Jalisco Nuevo León Sinaloa Tlaxcala	\$ 376,871
Total	46	16		\$ 42,963, 332

Fuente: Elaboración propia con datos de INE (2018)

Como puede apreciarse, la fórmula evidencia una excesiva concentración del financiamiento a los partidos políticos, en relación con la de los candidatos independientes, traduciéndose en un abultado financiamiento público a favor de los primeros, esto sin considerar el financiamiento privado a que tienen derecho ambas modalidades. Estamos hablando de que los partidos políticos, como ejemplo, para el proceso electoral federal están recibiendo en su conjunto la cantidad de **\$2,148,166,623, contra \$ 42,963,332**, de los candidatos independientes que representan únicamente **1.99%**. Lo que significa un piso desigual, que rompe el principio de equidad.

Ciertamente se puede argumentar que el financiamiento de los partidos políticos se destina para el “Financiamiento público de sus actividades, estructura, sueldos y salarios, independientemente de las demás prerrogativas otorgadas” por

la normatividad, pero igualmente debe subrayarse que reciben financiamiento para actividades ordinarias a nivel federal y local (para sufragar gastos para mantenimiento de oficinas, salarios para personal de planta y eventual, gastos operativos, entre otros, como lo mencionamos), así como para actividades específicas que corresponden a labores de investigación, capacitación y tareas editoriales; en tanto que los candidatos independientes, por ser de registro ocasional, es decir, por proceso electoral en concreto, no tienen las mismas erogaciones que los institutos políticos.

Además los partidos políticos reciben su financiamiento para gastos de campaña en forma de “monto total”, lo que significa que pueden destinarlo indistintamente a los candidatos que consideren mejor posicionados en las demarcaciones por las que contienden, teniendo como único parámetro los toques de gastos de campaña correspondientes.

Debe destacarse, que el financiamiento a los partidos políticos ha estado en permanente discusión, tanto es así, que diversos legisladores federales se han pronunciado a favor de su reducción y han presentado diferentes iniciativas de ley para disminuirlo.

En este contexto, se destacó el análisis y discusión legislativa del DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE PUNTOS CONSTITUCIONALES POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 41 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE FINANCIAMIENTO A PARTIDOS POLÍTICOS, mediante el cual se dio trámite a las diferentes iniciativas presentadas por diferentes legisladores de las Fracciones Parlamentarias de los Partidos Movimiento de Regeneración Nacional (Morena), del Trabajo (PT), Encuentro Social y de la Revolución Democrática, que en la parte que nos ocupa, proponían reformar el artículo 41 en su fracción segunda, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entre otros, siendo que dicha Comisión dictaminó la propuesta en los términos siguientes:

“Artículo 41...

...

...

I. ...

II.

...

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

Cabe destacar, que en su sesión del 12 de diciembre de 2019, la Cámara de Diputados desechó el citado dictamen, que pretendía la reducción del financiamiento público que se les otorga a los partidos políticos para el financiamiento de sus actividades ordinarias (básicamente en un 50 % de lo que reciben actualmente en ese tipo de financiamiento), luego de que no alcanzó la mayoría calificada, al recibir 274 votos a favor, cero abstenciones y 207 en contra.

Deben destacarse que el Dictamen se centró en la reducción del financiamiento de las actividades ordinarias (anuales) de los institutos políticos, sin tomar en consideración otros temas torales como el financiamiento público para gastos de precampaña y campaña, así como la asignación de los tiempos en radio y televisión, ni mucho menos abordó el necesario reforzamiento de los mecanismos de control y vigilancia del financiamiento privado para evitar la canalización de recursos ilícitos a los partidos políticos por parte del crimen organizado.

Por supuesto que no tomó en consideración ningún rubro de las llamadas candidaturas independientes, como su financiamiento, espacios en radio y tv, entre otros, y esto fue así, dado que las Iniciativas presentadas no se refirieron a este fundamental tema.

Debe subrayarse que el redimensionamiento del sistema de partidos y sistema electoral continúan siendo temas abiertos a la discusión, por lo cual, el Congreso de la Unión seguirá siendo el centro de atención para tales deliberaciones, en las que, forzosamente deben incluirse todas las voces, no solamente de los legisladores, sino de especialistas, académicos e integrantes de la sociedad civil.

En este contexto, y más allá del protagonismo, es necesario buscar un nuevo mecanismo para establecer condiciones equitativas y transparentes para que los candidatos independientes, de acuerdo a la modalidad de elección, reciban un financiamiento que les permita competir en condiciones más equilibradas y no con diferencias abismales, como ocurrió en el proceso electoral 2018.

Hay que diseñar un nuevo modelo de asignación del financiamiento a candidatos en lo general, sin distinciones para asegurar la equidad en la contienda. Pero no a la luz de lo que dicen los partidos políticos, y bajo la tesitura del protagonismo, sino a través de una discusión plural, en donde tengan mano los académicos y especialistas en la materia.

Igualmente debe estudiarse y rediseñarse al actual “Frankstein” electoral, como lo es el INE, “sobrecargado” de funciones y atribuciones, que van hasta niveles “cuasi jurisdiccionales”, a la par de los débiles OPLES, que debe replantearse su funcionamiento pero con base en un estudio integral, que forme parte de lo que se ha venido a llamar la “Reforma del Estado”.

Cierto, debe eliminarse gran parte el oneroso financiamiento público a los partidos políticos nacionales y acreditados a nivel de las entidades federativas, en términos de lo que se plantea en el Anexo 1 que forma parte de esta investigación. Pero además, debe insistirse que tal medida debe venir aparejada de otras, como la eliminación de la figura de los diputados plurinominales, así como del financiamiento de actividades específicas de los partidos políticos, dado que ambos aspectos ya cumplieron con su función histórica.

Asimismo, debe fortalecerse el piso de la competencia electoral a través de la canalización de mayores recursos públicos a los candidatos independientes. O si

existe una disminución del financiamiento a los partidos políticos y sus candidatos, que éste no impacte a los candidatos independientes, más bien que tal decremento, a la inversa, surta efectos en los primeros, incrementando el financiamiento para gastos de campaña de los candidatos independientes.

Asimismo, deben estudiarse a fondo ciertos despropósitos de algunos legisladores, que, como ejemplo, han propuesto “regresar” la designación de los Consejeros Electorales tanto nacionales como locales, al seno del Congreso de la Unión. Por supuesto, que este tema merece un estudio por separado.

Debe subrayarse la urgente necesidad de analizar los funcionamientos de los sistemas de partidos y sistema electoral desde una perspectiva integral y tomando en consideración todos los temas, aspectos relevantes, y, claro, uno de ellos, es el de las candidaturas independientes, que deben ser vistas ya no como un complemento del sistema de partidos, sino como un componente imprescindible.

Ahora pasemos a analizar el tema del financiamiento a gastos de campaña para los candidatos independientes en otros países, siendo que se seleccionaron algunos casos significativos.

Salvo los ejemplos que se irán mencionando que consideramos como avances en la materia, en Latinoamérica, al igual que en nuestro país, el tema de las candidaturas independientes está en proceso de construcción, es sumamente abigarrado, y por tanto, se entendería que irá perfeccionándose conforme a los contextos específicos de cada país.

Prosigamos:

Dentro del análisis realizado debe mencionarse que a nivel de Latinoamérica el fenómeno de las candidaturas independientes es relativamente reciente y presenta múltiples problemas normativos y procedimentales, tal como lo señala Flavia Freidenberg (2014), quien en el siguiente cuadro evidencia lo dicho:

Regulación de la presentación de candidaturas independientes en América Latina

País	Presentación de candidaturas por partidos	Presentación de candidaturas o movimientos independientes		
		Presidencia	Legislativa	Municipal
Argentina	X	---	---	---
Brasil	X	---	---	---
Bolivia	X	X	x	X
Chile	X	X	x	X
Colombia	X	---	x	--
Costa Rica	X	---	---	---
Ecuador	X	X	x	X
El Salvador	X	---	x	---
Guatemala	X	---	x	---
Honduras	X	X	x	X
México ³⁵	X	X	x	X
Nicaragua	X	---	---	---
Paraguay	X	X	x	X
Perú	X	X	x	X
República Dominicana	X	X	x	X
Uruguay	X	---	---	---
Venezuela	X	X	x	X

Fuente: Freidenberg, F (2014). P 27

Como lo señala la autora, el fenómeno de las candidaturas independientes es un hecho inexorable en Latinoamérica, aunque su normativa está en proceso de desarrollo, existiendo una desigual implementación.

³⁵ En México las legislativas corresponden a las de mayoría relativa.

Debe mencionarse que los candidatos independientes están compitiendo en una franca desventaja ante los candidatos de partido, como en el caso de México, ejemplificado anteriormente, donde se evidencia, con datos precisos, los desiguales recursos públicos que reciben los candidatos independientes, en relación con los candidatos de partido.

Bajo este supuesto, pasaremos a analizar algunos ejemplos de financiamiento público para candidatos independientes en Latinoamérica:

Chile

El Servicio Electoral es el órgano encargado de la función electoral en Chile. Es un organismo autónomo de rango constitucional, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Cabe destacar que la Constitución Política de la República de Chile establece en sus artículos 18 y 19, Numeral 15, párrafo cuarto, lo siguiente:

“Artículo 18. Habrá un sistema electoral público. Una ley orgánica constitucional determinará su organización y funcionamiento, regulará la forma en que se realizarán los procesos electorales y plebiscitarios, en todo lo no previsto por esta Constitución y, garantizará siempre la plena igualdad entre los independientes y los miembros de partidos políticos tanto en la presentación de candidaturas como en su participación en los señalados procesos.

...”.

“Artículo 19. La Constitución asegura a todas las personas:

1° a 14°...

15°...

“Los partidos políticos no podrán intervenir en actividades ajenas a las que les son propias ni tener privilegio alguno o monopolio de la participación ciudadana; [...] su contabilidad deberá ser pública; las fuentes de su financiamiento no podrán provenir de dineros, bienes, donaciones, aportes ni créditos de origen extranjero...”.

Ahora bien, el marco legal de las candidaturas independientes se configura en los artículos 3, 4, 5, 8, 10, 11, 13, 17, 18, 19, 20, 24, 29, 31 y 31 bis, entre otros de la Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios.

Respecto al tema que nos ocupa se tiene que la Ley sobre Transparencia, límite y control del gasto electoral señala lo siguiente en el párrafo 2° titulado “del financiamiento público”:

“Artículo 13.- Durante la campaña electoral, el Estado financiará y reembolsará los gastos electorales en que incurran los candidatos y los partidos, en las cantidades, proporciones y formas que establecen los artículos siguientes.

“Artículo 14.- Tratándose de candidaturas a Presidente de la República, el Fisco financiará, en los términos del artículo 17, los gastos de campaña electoral en que incurran los candidatos y los partidos políticos que presenten candidatos. El reembolso alcanzará a una suma que no excederá el equivalente, en pesos, a cuatro centésimos de unidad de fomento por voto obtenido por el candidato respectivo.

En el caso de lo dispuesto en el artículo 26, inciso segundo, de la Constitución Política de la República, dicho reembolso será de un centésimo de unidad de fomento por voto obtenido por el candidato respectivo.

“Artículo 15.- Al inicio del período de campaña electoral, cada partido inscrito que presente candidatos a la respectiva elección de senadores, diputados, alcaldes, consejeros regionales o concejales, tendrá derecho a que el Estado pague en su favor una cantidad de dinero equivalente al número de sufragios obtenidos en la última elección de igual naturaleza, incluidos los independientes que hubieren ido en pacto o subpacto con él, multiplicado por el equivalente en pesos a veinte milésimos de unidad de fomento. Aquellos partidos que no hubieren participado en la elección de igual naturaleza anterior tendrán derecho a recibir una cantidad igual a la que corresponda al partido político que hubiere obtenido en ella el menor número de sufragios.

Tratándose de candidatos independientes, se prorratará entre todos ellos un monto similar al que le corresponda al partido que hubiere

obtenido en esa elección el menor número de votos. Se entenderá por elección de igual naturaleza aquélla en que corresponda elegir los mismos cargos, y en las mismas circunscripciones, distritos o comunas. Las cantidades indicadas en este inciso serán pagadas directamente por el Fisco, dentro de los cinco días siguientes a la inscripción de las candidaturas en los registros a que se refieren los artículos 21 de la ley N°18.700, y 116 de ley N°18.695, a los partidos y candidatos independientes fuera del pacto que corresponda. De las sumas recibidas se deberá rendir cuenta documentada por los administradores generales electorales o por los administradores electorales, tratándose de candidatos independientes, de conformidad con las normas previstas en el título III de esta ley. (El resaltado es mío)

“Artículo 16.- Los endosos se regirán bajo las reglas generales aplicables a éstos.

“Los candidatos podrán ceder su derecho a reembolso a sus partidos cuando éstos hubieren asumido el pago correspondiente a los proveedores por bienes y servicios prestados en la campaña electoral.

“Los candidatos y los partidos políticos que contraten créditos con instituciones del sistema financiero, registradas ante la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, podrán otorgar a éstas un mandato por el cual el Servicio Electoral autorizará el pago de los créditos con el reembolso que se determine, ciñéndose al efecto a las instrucciones que dicte el Consejo Directivo del Servicio Electoral. Para ello, el administrador electoral o el administrador general electoral respectivo, deberán acreditar la obtención del crédito y la efectividad del uso de éste en la campaña electoral. Lo dispuesto en los dos incisos precedentes deberá ser comunicado al Servicio Electoral para su pago preferente, en conformidad al procedimiento del artículo siguiente.

“Artículo 17.- Finalizado el proceso electoral, y rendidas las cuentas a que se refiere el título III de esta ley, el Fisco reembolsará a los candidatos, a los candidatos independientes que no estuvieren incluidos en un pacto o subpacto y a los partidos, los gastos electorales en que hubieren incurrido

durante la campaña, de conformidad con las reglas que se indican a continuación.

“Dentro de los veinte días siguientes a la resolución del Director del Servicio Electoral que tiene por aprobada la cuenta de ingresos y gastos que presente el administrador electoral o el candidato, en su caso, el Servicio Electoral autorizará la devolución de los gastos en que hubieren incurrido los candidatos por una suma que no podrá exceder del equivalente, en pesos, a cuatro centésimos de unidad de fomento, multiplicado por el número de sufragios obtenidos por ellos en la respectiva elección. Esta devolución se hará directamente a los candidatos o partidos políticos, mediante el reembolso de los gastos que no hayan sido financiados por otro tipo de aportes, una vez aprobada la cuenta, lo que deberá ser acreditado mediante la presentación de facturas o boletas pendientes de pago.

“Si el total de los gastos rendidos por el administrador electoral, o el candidato en su caso, fuere inferior a la suma que resulte de la aplicación de la regla indicada en el inciso anterior, la devolución de gastos se ajustará a los efectivamente realizados.

“Por el contrario, si el total de gastos rendidos fuere superior a la suma que le corresponda por concepto de reembolso, sea que financien total o parcialmente dicho gasto, el Servicio Electoral procederá a autorizar la devolución hasta el monto que resulte de la aplicación de la regla indicada en el inciso segundo de este artículo.

“Antes de procederse a la devolución a que se refiere el inciso primero, el Servicio Electoral determinará si la suma recibida por los partidos políticos, de acuerdo con lo establecido en el artículo 15, excedió de la cantidad que resulte de multiplicar por quince milésimos de unidad de fomento el número de sufragios obtenidos por ellos en la respectiva elección.

“Si la suma a que se refiere el inciso anterior hubiere sido inferior a la que en definitiva le correspondiere, el partido tendrá derecho a que se le pague la diferencia que resulte en su favor, hasta alcanzar los referidos quince milésimos de unidad de fomento por cada voto efectivamente obtenido.

“Será condición esencial para el envío de la autorización de pagos por parte del Servicio Electoral a la Tesorería General de la República, que la cuenta se encuentre aprobada y que los resultados de la elección estén calificados.

“No se procederá al reembolso que regula este artículo, respecto de los montos que estén en disputa, mientras existan procedimientos sancionatorios administrativos o penales pendientes en contra del candidato o del partido, o se hagan efectivos contra estos los derechos de repetición que regula el artículo 35 de la ley N°18.700. Una vez determinadas las multas mediante resolución o sentencia firme, la Tesorería General de la República las hará efectivas en los montos adeudados.

“Artículo 18.- Si por aplicación de lo dispuesto en el inciso tercero del artículo anterior quedare un remanente de devolución que el candidato no pudiese percibir por cualquier causa, dichos remanentes pasarán al partido que hubiere declarado al candidato, hasta la suma que corresponda a los gastos en que el partido hubiere incurrido efectivamente, y siempre que la cuenta general respectiva del partido se encuentre aprobada.”.

Debe destacarse que para este país el financiamiento es a partir de reembolsos, pero lo que nos interesa resaltar es la parte que nos interesa del Artículo 15 de la Ley sobre Transparencia, límite y control del gasto electoral: “Tratándose de candidatos independientes, se prorrateará entre todos ellos un monto similar al que le corresponda al partido que hubiere obtenido en esa elección el menor número de votos”.

Como se denota, con las diferencias del caso, en el fondo es la misma intención de tratar a los partidos políticos como si fuesen un partido de nueva creación (caso México), o como “el que hubiere obtenido en esa elección el menor número de votos”, es decir, en los inmediatos comicios.

Paraguay

En este país propiamente no existe la figura de candidatos independientes, sino que se prevé que dicha postulación sea factible para institutos políticos y para

movimientos políticos³⁶, y aunque como vimos Chile cuenta con un sistema con mejor diseño para el desarrollo de las candidaturas independientes, es necesario analizar a Paraguay, que aunque su normas y reglas son ambiguas e imprecisas en muchos aspectos (Freidenberg 2017) para el caso que nos ocupa es útil, debido que en este país no existe distinción en la asignación de los candidatos (así, en plural).

Para mayor comprensión debe destacarse que El Tribunal Superior de Justicia Electoral, es la máxima autoridad electoral en ese país, teniendo como encomienda regular, controlar y garantizar el cumplimiento de las actividades en la materia, por lo cual, a través de la Resolución N° 233/2015, se previó la conformación de una Comisión Asesora del Financiamiento Político.

La configuración jurídica de los derechos y obligaciones de los partidos políticos y candidatos se establece en el Código Electoral Paraguayo (Ley N° 834/96) y, en cuanto al tema que nos ocupa, debe señalarse el contenido del Artículo 14:

“Artículo 14.- Todos los partidos y movimientos políticos son iguales ante la ley. Quedan garantizados el pluralismo ideológico y el pluripartidismo en la formación de la voluntad política de la República. No se admitirán partidos ni movimientos políticos que subordinen su acción política a directivas o instrucciones de organizaciones nacionales o del exterior, que impidan o limiten la capacidad de autorregulación o autonomía de los mismos.”.

También debe destacarse el contenido del Artículo 16, que dice:

“Artículo 16.- Los partidos políticos se organizarán a nivel nacional, no siendo permitida la formación de partidos políticos regionales. No obstante, podrán formarse transitoriamente movimientos políticos regionales para la presentación de candidaturas a Gobernadores, Juntas Departamentales, Intendentes y Juntas Municipales”, lo cual presupone que los partidos

³⁶ El artículo 10 del Código Electoral Paraguayo, señala que “Los partidos y movimientos políticos son personas jurídicas de derecho público interno. Tienen la finalidad de asegurar, en el interés del régimen democrático, la autenticidad del sistema representativo y la defensa de los derechos humanos.”.

políticos tienen carácter nacional, en tanto que los movimientos son de tipo regional.

Asimismo, en su Artículo 33 establece la previsión de que los partidos políticos pueden “presentar y apoyar candidaturas para cargos electivos de personas no afiliadas a los mismos”, debiéndose destacar el contenido de los siguientes Artículos:

Por otro lado, debemos mencionar el contenido de los siguientes Artículos:

“Artículo 70.- Los partidos políticos tendrán derecho, además del subsidio electoral, a los aportes anuales que el Estado les asigne de conformidad con este Código.

“Artículo 71.- El Presupuesto General de la Nación contemplará anualmente una partida global a nombre del Tribunal Superior de Justicia Electoral, para ser distribuida en concepto de aporte del Estado entre los distintos partidos políticos reconocidos e inscriptos. El monto de este aporte será del 15% (quince por ciento) del jornal mínimo para actividades diversas no especificadas por cada voto obtenido en las últimas elecciones para el Congreso, y deberá ser íntegramente entregado a los partidos políticos dentro de los primeros sesenta días del año.

“En el caso de las alianzas, este aporte será distribuido proporcionalmente al número de bancas que ocupe cada partido que hubiera integrado las mismas, en la Cámara de Senadores”.

“Artículo 72.- La distribución la realizará el Tribunal Superior de Justicia Electoral conforme con la cantidad de votos obtenidos en las elecciones generales inmediatamente anteriores al año en que se acuerda el aporte.”.

De tal forma, tenemos que en Paraguay, como lo enunciamos con anterioridad, en cuanto al tema que nos refiere no hace distinciones entre los candidatos de partidos y movimientos políticos³⁷. De tal forma:

“Artículo 85.- Todos los ciudadanos legalmente habilitados tienen el derecho a presentarse como candidatos de movimientos políticos, para los distintos

³⁷ En el artículo 276 se prevé la distribución de recursos entre partidos, movimientos políticos y alianzas.

cargos electivos nacionales, departamentales o municipales, nominales y pluripersonales.

“Artículo 86.- Las personas que deseen hacerlo deberán ajustarse a las siguientes prescripciones:

a. no haber participado como postulante en elecciones partidarias concernientes al cargo en cuestión;

b. no integrar o haber integrado cargos directivos en los partidos políticos en los últimos dos años;

c. ser patrocinado por electores en número no menor al 0,50% (cero cincuenta por ciento) de votos válidos emitidos en las últimas elecciones de que se trate, con indicación expresa de su domicilio actual y número de documento de identidad. Ningún elector podrá patrocinar más de una candidatura;

d. llevar, por declaración jurada, un detalle de todos los ingresos que recibieren para su campaña electoral en un libro de contabilidad, donde deberá expresar el origen y destino de los aportes que reciban, con clara indicación de nombres y apellidos de los aportantes su domicilio actualizado, número de cédula de identidad, y número de Registro Único de Contribuyente, en su caso;

e. el Tribunal Electoral podrá realizar de oficio todas las investigaciones contables, tendientes a verificar la exactitud de los datos;

f. el Tribunal Electoral podrá requerir, de la autoridad impositiva, todos los datos necesarios para verificar la legitimidad y factibilidad de los aportes declarados

“ ...

“Artículo 88.- Se aplicarán a los movimientos políticos, en lo que fuere pertinente, todas las disposiciones relativas a los partidos políticos.”.

Con este sustento, pasemos analizar el marco legal, por lo cual estudiaremos la Ley N° 4.743, Que Regula el financiamiento político, la que determina aspectos específicos en cuanto al tema que nos ocupa, ya que tiene por objeto normar la actividad financiera de los partidos, movimientos políticos y alianzas electorales,

siendo que en su artículo 5° señala que “El límite máximo de gastos electorales³⁸ que podrá efectuar cada partido, movimiento político o alianza en las campañas electorales nacionales, será el equivalente al diez por ciento (10%) del jornal mínimo por cada elector habilitado para votar en la circunscripción electoral por la que postule un candidato o una pluralidad de candidatos”, lo cual vendría siendo el “tope de campaña” (10 por ciento del jornal por cada ciudadano con derecho a votar) de acuerdo a la modalidad de elección que se trate, lo cual necesariamente debe “cruzarse” con el contenido del Artículo 276 del citado Código, que a la letra dice:

“Art. 276.- El Estado subsidiará a los partidos, movimientos políticos y alianzas los gastos que originen las actividades electorales con el equivalente al quince por ciento (15%) de un jornal mínimo para actividades diversas no especificadas por cada voto válido obtenido para el Congreso Nacional en las últimas elecciones, e igual porcentaje por cada voto válido obtenido para las Juntas Departamentales o Municipales en las últimas elecciones para dichos cargos.

“El importe que en virtud del presente artículo corresponda a los partidos, movimientos políticos y alianzas, deberá ser entregado íntegramente a los mismos, una vez aprobada su rendición de cuentas y verificado el cumplimiento de las formalidades de control previstas en este Código.”

³⁸ Sobre los gastos electorales, el artículo 7 establece que: “Se consideran gastos electorales los que realicen los partidos, movimientos políticos o alianzas participantes en las elecciones, desde sesenta días antes hasta el día de celebración de las elecciones y que versen sobre: a) propaganda y publicidad, directa o indirectamente dirigida a promover el voto a sus candidaturas, sea cual fuere la forma y el medio utilizado;

- b) alquiler de locales para la celebración de actos de la campaña electoral;
- c) remuneraciones del personal que presta servicios para las candidaturas;
- d) gastos de transporte y desplazamiento de los candidatos, dirigentes de los partidos, movimientos políticos o alianzas que propician candidaturas y del personal afectado a tales servicios;
- e) correspondencia, franqueo y servicios telegráficos, telefónicos y otros que utilicen la red nacional de telecomunicaciones;
- f) lo necesario para la organización y funcionamiento de las oficinas y servicios requeridos para las elecciones; y,
- g) los intereses de los créditos obtenidos para el financiamiento de la campaña, hasta la percepción de la subvención estatal”.

Por otra parte, debe señalarse que en esta normativa existe la deducción de impuestos.³⁹

En este contexto, debe mencionarse que los movimientos políticos se conforman para presentar candidaturas en elecciones específicas, y tanto los partidos como los candidatos de dichos movimientos reciben apoyo estatal. De tal forma, se tiene que: “El subsidio está concebido como la devolución de los gastos en que incurren los partidos para las campañas electorales. Consiste en montos relacionados con resultados electorales y que deben ser justificados”. (Bareiro y Soto, s/f: 754).

Con todo lo abigarrado que pudiese señalarse, en esta normatividad existe la cabal comprensión de establecer un piso parejo para los candidatos de los partidos y los movimientos políticos. Esto es un hecho significativo.

Colombia

El órgano encargado de las elecciones es el Consejo Nacional Electoral tendiendo como misión: “Regular, inspeccionar, vigilar y controlar toda la actividad electoral de las agrupaciones políticas y sus candidatos; ejercer vigilancia y control de la organización electoral y velar por el desarrollo de los procesos electorales en condiciones de plenas garantías” (CNE, 2019). Por otra parte, existe la Registraduría Nacional del Estado Civil, encargada, entre otras cuestiones, del censo o padrón electoral.

La norma suprema de Colombia, sobre el tema que nos ocupa, señala:

“Artículo 107. Acto Legislativo 01 de 2009, artículo 1. El artículo 107 de la Constitución quedará así: Se garantiza a todos los ciudadanos el derecho a fundar, organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos, y la libertad de afiliarse a ellos o de retirarse

...

³⁹ El artículo 8° dice: “Las contribuciones o donaciones realizadas por personas físicas o jurídicas a los partidos, movimientos políticos o alianzas, serán deducibles del impuesto a la renta personal, y del impuesto a la renta de actividades comerciales, industriales y de servicios, condicionada a que se encuentren documentadas, de acuerdo con las disposiciones legales vigentes en la materia”.

“Artículo 108. Acto Legislativo 01 de 2009, artículo 2. El artículo 108 de la Constitución quedará así: El Consejo Nacional Electoral reconocerá Personería Jurídica a los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos. Estos podrán obtenerlas con votación no inferior al tres por ciento (3%) de los votos emitidos válidamente en el territorio nacional en elecciones de Cámara de Representantes o Senado. Las perderán si no consiguen ese porcentaje en las elecciones de las mismas Corporaciones Públicas. Se exceptúa el régimen excepcional que se estatuya en la ley para las circunscripciones de minorías étnicas y políticas, en las cuales bastará haber obtenido representación en el Congreso.

“Los Partidos y Movimientos Políticos con Personería Jurídica reconocida podrán inscribir candidatos a elecciones. Dicha inscripción deberá ser avalada para los mismos efectos por el respectivo representante legal del partido o movimiento o por quien él delegue.

“Los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos también podrán inscribir candidatos.

“...

“Artículo 109. Acto Legislativo 01 de 2009, artículo 3. El artículo 109 de la Constitución quedará así: El Estado concurrirá a la financiación política y electoral de los Partidos y Movimientos Políticos con personería jurídica, de conformidad con la ley. Las campañas electorales que adelanten los candidatos avalados por partidos y movimientos con Personería Jurídica o por grupos significativos de ciudadanos, serán financiadas parcialmente con recursos estatales.

“La ley determinará el porcentaje de votación necesario para tener derecho a dicha financiación.

“También se podrá limitar el monto de los gastos que los partidos, movimientos, grupos significativos de ciudadanos o candidatos puedan realizar en las campañas electorales, así como la máxima cuantía de las contribuciones privadas, de acuerdo con la ley...”

Sobre el asunto, la Ley 130 de 1994 Consejo Nacional Electoral de Colombia, señala lo siguiente:

“Artículo 9. Designación y postulación de candidatos. Los partidos y movimientos políticos, con personería jurídica reconocida, podrán postular candidatos a cualquier cargo de elección popular sin requisito adicional alguno.

“La inscripción deberá ser avalada para los mismos efectos por el respectivo representante legal del partido o movimiento o por quien él delegue.

“Las asociaciones de todo orden, que por decisión de su Asamblea General resuelvan constituirse en movimientos u organismos sociales, y los grupos de ciudadanos equivalentes al menos al veinte por ciento del resultado de dividir el número de ciudadanos aptos para votar entre el número de puestos por proveer, también podrán postular candidatos.

En ningún caso se exigirán más de cincuenta mil firmas para permitir la inscripción de un candidato. (El resaltado es mío)

“Los candidatos no inscritos por partidos o por movimientos políticos deberán otorgar al momento de la inscripción una póliza de seriedad de la candidatura por la cuantía que fije el Consejo Nacional Electoral, la cual no podrá exceder el equivalente al uno por ciento del fondo que se constituya para financiar a los partidos y movimientos en el año correspondiente. Esta garantía se hará efectiva si el candidato o la lista de candidatos no obtiene al menos la votación requerida para tener derecho a la reposición de los gastos de la campaña de acuerdo con lo previsto en el artículo 13 de la presente ley. Estos candidatos deberán presentar para su inscripción el número de firmas al que se refiere el inciso anterior. (El resaltado es mío).

“Artículo 13. Financiación de las campañas. El Estado contribuirá a la financiación de las campañas electorales de los partidos y movimientos políticos, lo mismo que las de los movimientos sociales y **grupos significativos de ciudadanos que postulen candidatos** de conformidad con las siguientes reglas (El resaltado es mío):

“a) En las campañas para Presidente, se repondrán los gastos a razón de cuatrocientos pesos (\$400), por la primera vuelta y doscientos pesos (\$200) por la segunda vuelta, por cada voto válido depositado por el candidato o candidatos inscritos. No tendrán derecho a la reposición de los gastos cuando su candidato hubiere obtenido menos del cinco por ciento (5%) de los votos válidos en la elección;

“b) En las campañas para Congreso de la República, se repondrán los gastos a razón de cuatrocientos pesos (\$400), por cada voto válido depositado por la lista o listas de los candidatos inscritos;

“c) En el caso de las elecciones de Alcaldes y Concejales se repondrán a razón de ciento cincuenta pesos (\$150) por voto válido depositado por la lista o lista de los candidatos inscritos. En el caso de las elecciones de Gobernadores y Diputados, se reconocerán los gastos a razón de doscientos cincuenta pesos (\$250) por voto válido depositado por los candidatos o listas debidamente inscritos.

“d) Los municipios y distritos contribuirán a la financiación de la elección de las Juntas Administradoras Locales, su monto será determinado por el respectivo Concejo Municipal. (El resaltado es mío).

“No tendrá derecho a la reposición de los gastos cuando su lista hubiere obtenido menos de la tercera parte de los votos depositados por la lista que haya alcanzado curul con el menor residuo.

“En el caso de las Alcaldías y Gobernaciones, no tendrá derecho a reposición de gastos el candidato que hubiere obtenido menos del 5% de los votos válidos en la elección.

“La reposición de gastos de campañas sólo podrá hacerse a través de los partidos, movimientos u organizaciones adscritas, y a los grupos o movimientos sociales, según el caso, **excepto cuando se trate de candidatos independientes o respaldados por movimientos sin personería jurídica, en cuyo evento la partida correspondiente le será entregada al candidato o a la persona, natural o jurídica que él designe.** (El resaltado es mío).

“Los partidos y movimientos políticos distribuirán los aportes estatales entre los candidatos inscritos y el partido o movimiento, de conformidad con lo establecido en sus estatutos.

“Los partidos y movimientos que concurren a las elecciones formando coaliciones determinarán previamente la forma de distribución de los aportes estatales a la campaña. De lo contrario, perderán el derecho a la reposición estatal de gastos.”.

“Artículo 14. Aportes de particulares. Los partidos, movimientos políticos y candidatos, al igual que las organizaciones adscritas a grupos sociales que postulen candidatos, podrán recibir ayuda o contribuciones económicas de personas naturales o jurídicas.

...

“Artículo 17. Líneas especiales de crédito. La Junta Directiva del Banco de la República ordenará a los bancos abrir líneas especiales de crédito, cuando menos tres (3) meses antes de las elecciones, con el fin de otorgar créditos a los partidos y movimientos políticos que participen en la campaña, garantizados preferencialmente con la pignoración del derecho resultante de la reposición de gastos que haga el Estado de acuerdo con lo previsto en el artículo 13 de la presente ley.”.

“PARAGRAFO. La reposición de los gastos electorales por parte del Estado deberá efectuarse dentro del mes siguiente a la respectiva elección. En caso de no efectuarse la reposición de los gastos electorales por parte del Estado, en el mes siguiente a la respectiva elección, el Estado reconocerá el valor de los intereses previamente acordados con el Banco.”.

Al igual que en el caso de Paraguay, en Colombia se consagra el derecho de los ciudadanos de constituir partidos y movimientos políticos, siendo destacable que la norma constitucional “coloca en pie de igualdad, al lado de los partidos políticos, a los ´movimientos´ y las ´agrupaciones [que] son beneficiarios de la financiación por parte del Estado, conforme al Artículo 109 [de la Constitución Política de Colombia].”, siendo que los candidatos reciben financiamiento público (en el caso de los que se registran a través de movimientos políticos solamente aquellas que

tienen personería jurídica), además existe similitud de conceptualización normativa en cuanto a partidos y movimientos políticos, que únicamente se diferenciarían en cuanto a su permanencia en el tiempo, ya que los movimientos se constituyen a partir de elecciones específicas, situación contraria a los partidos políticos. (Hernández, s/f: 342).

Un aspecto interesante es los movimientos, los grupos de ciudadanos que no pertenecen a partidos pueden postular candidatos independientes.

Asimismo se resalta que los candidatos de partidos y movimientos, en proceso electoral, reciben la reposición de sus gastos (conforme a los montos y trámites respectivos a través de los votos válidos **obtenidos**). De igual forma, el Art. 9 de la ley 130 de 1994 establece, que los candidatos independientes (no inscritos por partidos o por movimientos políticos) deben presentar al momento de su registro una **“póliza de seriedad de candidatura”** por el monto que fije el Consejo Nacional Electoral, lo que presupone un compromiso de los candidatos independientes de allegarse de pólizas de garantía expedida por compañías de seguros o mediante garantía bancaria.

También debe resaltarse la existencia de un sistema de auditoría interna y externa de los ingresos y egresos de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica y de las campañas electorales, regulado bajo la Resolución 3476 del 2005, en correspondencia con el Artículo 2 de la referida ley 130, donde se establece que los **“Candidatos inscritos por Grupos Significativos de Ciudadanos, deben presentar ante el Consejo Nacional Electoral, dentro de los tres (3) días siguientes a la inscripción de su candidatura un sistema de auditoría interna”**.

En fin, mucho se ha avanzado en Colombia, sin embargo, la normativa no es muy clara en muchos aspectos, pero al menos establece un piso más parejo en las condiciones de la contienda, al fijar para todos los candidatos registrados, la reposición de gastos por votos obtenidos en la respectiva elección, aunque habría que analizar el tema de la **“póliza de seriedad de candidatura”**, tratándose de candidaturas independientes.

Perú

Conforme al Artículo 1 de la Ley Orgánica de Elecciones, (Ley N° 26859, de 1997), el Sistema Electoral de Perú está conformado por el Jurado Nacional de Elecciones, que tiene a su cargo la legalidad del proceso electoral, por lo cual resuelve en forma definitiva los recursos que se interpongan en contra de las resoluciones administrativas de la Oficina Nacional de Elecciones y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil; éstas dos últimas serían las encargadas del proceso electoral y de la integración del padrón de electores, respectivamente, entre otras funciones.

La citada norma, establece en su Artículo 12º, que “Los ciudadanos pueden ejercer sus derechos individualmente o a través de organizaciones políticas tales como partidos, movimientos o alianzas, conforme a la legislación sobre la materia”, guardando concordancia con el artículo 35 constitucional, que establece:

“Los ciudadanos pueden ejercer sus derechos individualmente o a través de organizaciones políticas como partidos, movimientos o alianzas, conforme a ley. Tales organizaciones concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular. Su inscripción en el registro correspondiente les concede personalidad jurídica.

“La ley establece normas orientadas a asegurar el funcionamiento democrático de los partidos políticos, y la transparencia en cuanto al origen de sus recursos económicos y el acceso gratuito a los medios de comunicación social de propiedad del Estado en forma proporcional al último resultado electoral general.”.

En este sentido, debemos referirnos a la Ley de Partidos Políticos (Nº 28094), promulgada el 31 de octubre de 2003, que regula la constitución, reconocimiento, funcionamiento y financiación de los partidos políticos en el Perú, que en su Título VI, establece lo siguiente sobre el tema que aquí nos concierne:

“Artículo 28º.- Financiamiento de los partidos políticos Los partidos políticos reciben financiamiento público y privado, de acuerdo a la presente ley.”.

“Artículo 29º.- Financiamiento público directo Sólo los partidos políticos que obtienen representación en el Congreso reciben del Estado financiamiento público directo.

“Con tal fin, el Estado destinará el equivalente al 0.1% de la Unidad Impositiva Tributaria por cada voto emitido para elegir representantes al Congreso.

“Dichos fondos se otorgan con cargo al Presupuesto General de la República y son recibidos por los partidos políticos para ser utilizados en actividades de formación, capacitación e investigación durante el quinquenio posterior a la mencionada elección, así como para sus gastos de funcionamiento ordinario.

“La transferencia de los fondos a cada partido político se realiza a razón de un quinto por año, distribuyéndose un cuarenta por ciento en forma igualitaria entre todos los partidos políticos con representación en el Congreso y un sesenta por ciento en forma proporcional a los votos obtenidos por cada partido político en la elección de representantes al Congreso.”.

Por su parte, el Artículo 30º, establece los montos y formas en que pueden obtener financiamiento privado los partidos políticos.

En cuanto al tema que nos ocupa, se debe analizar la ya citada Ley Orgánica de Elecciones, promulgada, en su “TITULO III - DE LOS ORGANOS ELECTORALES, CAPITULO 1 - Del Jurado Nacional de Elecciones”, dice: “Artículo 33º.- El Jurado Nacional de Elecciones tiene a su cargo la fiscalización de la legalidad del proceso electoral. Ejerce sus atribuciones con sujeción a su Ley Orgánica y a la presente Ley”, por lo cual realiza, entre otras importantes funciones: “a) Administrar Justicia Electoral 1. Resolver tachas contra: a) Inscripciones de Organizaciones Políticas, Frentes, Agrupaciones Independientes o Alianzas. b) Miembros de los Jurados Electorales Especiales. c) Candidatos o Listas de Candidatos. 2. Declarar la nulidad parcial o total del proceso electoral, referéndum u otras consultas populares. 3. Proclamar los resultados. b) Mantener y custodiar el Registro de Organizaciones Políticas 1. Registrar o cancelar las inscripciones de las Organizaciones Políticas. 2. Efectuar el control de las listas de adherentes. 3. Definir controles que se utilizan en la depuración de adherentes”.

Un aspecto significativo es que las elecciones son de tipo general, realizándose cada cinco años, y, de los Artículos 79, en adelante, va detallando las formas, procedimientos y trámites a seguir por los partidos políticos, señalemos algunos de ellos, para ubicarnos en el tema que nos interesa:

“CAPITULO 2 - De las Inscripciones en el Registro de Organizaciones Políticas

Artículo 87º.- Los Partidos políticos, **las agrupaciones independientes** y las alianzas que para el efecto se constituyan pueden presentar fórmulas de candidatos a Presidente y Vicepresidentes, y listas de candidatos a Congresistas en el caso de elecciones generales, siempre que estén inscritos o tengan inscripción vigente en el Jurado Nacional de Elecciones. Los partidos políticos y las **agrupaciones independientes** que participaron en las últimas elecciones generales del año 2000 podrán reinscribirse para el próximo proceso de elecciones generales con el único requisito de haber obtenido representación parlamentaria.

“Artículo 88º.- El Jurado Nacional de Elecciones procede a inscribir a las **agrupaciones políticas** a que se refiere el artículo anterior, siempre que éstas reúnan los siguientes requisitos: a) Solicitud con la denominación del Partido o **Agrupación Independiente**, su domicilio y el nombre del respectivo personero ante el Jurado Nacional de Elecciones b) Relación de adherentes no menor del 1% del total nacional de votantes del 9 de abril del año 2000. El RENIEC colocará en su página WEB los nombres con el respectivo DNI de todos los adherentes incluidos en la relación presentada por cada agrupación política c) Inscripción realizada hasta noventa (90) días naturales antes del día de las elecciones; y, d) Presentación de un microfilm o un medio de reproducción electrónica de la relación de adherentes y de sus respectivos números de Documento Nacional de Identidad, de acuerdo con los requerimientos del Jurado Nacional de Elecciones.

Artículo 89º.- El Partido Político, la **Agrupación Independiente** o la Alianza que solicite su inscripción, no puede adoptar denominación igual a la de otro Partido, Agrupación Independiente o Alianza ya inscrito, ni el nombre de

una persona natural o jurídica, ni uno que sea lesivo o alusivo a nombres de instituciones o personas, o atente contra la moral y las buenas costumbres.

Tal como se destaca en los remarcados, en todas las modalidades se procede al registro de agrupaciones independientes, que presentan candidatos independientes en elecciones específicas.

Como se denota, es una legislación sumamente abigarrada, en proceso de construcción.

Bolivia

En Bolivia se destaca el funcionamiento del Órgano Electoral Plurinacional que se conforma por el Tribunal Supremo Electoral; los Tribunales Electorales Departamentales; los Juzgados Electorales; los Jurados de las Mesas de sufragio; y los Notarios Electorales, conforme al Artículo 205 de la Constitución de ese país.

En lo que respecta a la constitución de Bolivia, el capítulo 2° referente a la representación política establece lo siguiente en su articulado:

“Artículo 209. Las candidatas y los candidatos a los cargos públicos electos, con excepción de los cargos elegibles del Órgano Judicial y del Tribunal Constitucional Plurinacional serán postuladas y postulados a través de las organizaciones de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, las agrupaciones ciudadanas y los partidos políticos, en igualdad de condiciones y de acuerdo con la ley.”

Asimismo, se destacan los siguientes Artículos constitucionales:

“Artículo 210.

“I. La organización y funcionamiento de las organizaciones de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, las agrupaciones ciudadanas y los partidos políticos deberán ser democráticos.

“II. La elección interna de las dirigentes y los dirigentes y de las candidatas y los candidatos de las agrupaciones ciudadanas y de los partidos políticos será regulada y fiscalizada por el Órgano Electoral Plurinacional, que garantizará la igual participación de hombres y mujeres.

“III. Las organizaciones de las naciones y pueblos indígena originario campesinos podrán elegir a sus candidatas o candidatos de acuerdo con sus normas propias de democracia comunitaria.”.

En este sentido, se destaca el contenido del Artículo 6, Numeral 4, de la Ley Nº 018 Ley, de junio de 2010, que establece las funciones del citado Órgano, que tiene, entre otras, la de:

“...

4. Supervisión del cumplimiento de las normas y procedimientos propios de las naciones y pueblos indígena originario campesinos en la elección, designación o nominación de sus autoridades, representantes y candidaturas, en las instancias que corresponda;

Asimismo establece lo siguiente:

Artículo 6. (COMPETENCIA ELECTORAL). El Órgano Electoral Plurinacional tiene las siguientes competencias:

“1. Organización, dirección, supervisión, administración, ejecución y proclamación de resultados de procesos electorales, referendos y revocatorias de mandato que se realicen en el territorio del Estado Plurinacional y en los asientos electorales ubicados en el exterior;

“2. Supervisión de los procesos de consulta previa;

“3. Observación y acompañamiento de las asambleas y cabildos;

“4. Supervisión del cumplimiento de las normas y procedimientos propios de las naciones y pueblos indígena originario campesinos en la elección, designación o nominación de sus autoridades, representantes y candidaturas, en las instancias que corresponda;

“...

“6. Aplicación de la normativa sobre el reconocimiento, organización, funcionamiento, extinción y cancelación de las organizaciones políticas;

“7. Regulación y fiscalización de elecciones internas de las dirigencias y candidaturas de organizaciones políticas;

“8. Organización, dirección, supervisión, administración y/o ejecución de procesos electorales en organizaciones de la sociedad civil y Universidades públicas y privadas, como un servicio técnico y cuando así lo soliciten;

“9. Regulación y fiscalización del patrimonio, origen y manejo de los recursos económicos de las organizaciones políticas, y de los gastos de propaganda en los procesos electorales, referendos y revocatorias de mandato;

“10. Regulación y fiscalización de la propaganda electoral en medios de comunicación, y de la elaboración y difusión de estudios de opinión con efecto electoral; 11. Resolución de controversias electorales y de organizaciones políticas;

...”

Ahora bien, en cuanto a las Organizaciones Políticas, señala las atribuciones del Tribunal en esa materia:

“Artículo 29. (ATRIBUCIONES SOBRE LAS ORGANIZACIONES POLÍTICAS).

El Tribunal Supremo Electoral tiene las siguientes atribuciones sobre las organizaciones políticas:

1. Sustanciar los procedimientos y llevar registro del reconocimiento, otorgamiento, extinción y cancelación de la personalidad jurídica de organizaciones políticas de alcance nacional y los registros de sus órganos de representación y dirección, conforme a Ley.
2. Validar y administrar el registro de militantes de las organizaciones políticas de alcance nacional, verificando periódicamente la autenticidad y actualización de los datos, difundiendo la información de los padrones de militantes en su portal electrónico en internet.
3. Reconocer y registrar a las delegadas y los delegados permanentes, titulares y alternos, de las organizaciones políticas de alcance nacional.
4. Regular y fiscalizar el funcionamiento de las organizaciones políticas de alcance nacional para que se sujeten a la normativa vigente y a su Estatuto Interno, especialmente en lo relativo a la elección de sus dirigencias y

candidaturas, así como de las condiciones, exigencias o requisitos de género y generacionales.

5. Supervisar el cumplimiento de la normativa vigente y los estatutos internos de las organizaciones políticas en la elección de sus dirigencias y candidaturas.

6. Fiscalizar el patrimonio, origen y manejo de los recursos económicos de las organizaciones políticas de alcance nacional.

7. Fiscalizar el cumplimiento de la normativa vigente y los reglamentos en la contratación de medios de comunicación por parte de organizaciones políticas en procesos electorales, referendos y revocatorias de mandato”.

Dicha Ley la debemos concatenar con la Ley del Régimen Electoral (026 del 30 de junio de 2010), debiendo resaltar los siguientes Artículos:

“Artículo 48. (ORGANIZACIONES POLÍTICAS). Son todos los partidos políticos, agrupaciones ciudadanas y organizaciones de las naciones y pueblos indígena originario campesinos con personalidad jurídica otorgada por el Órgano Electoral Plurinacional, que se constituyen para intermediar la representación política en la conformación de los poderes públicos y la expresión de la voluntad popular.”.

“Artículo 49. (DEMOCRACIA INTERNA). El Órgano Electoral Plurinacional supervisará que los procesos de elección de dirigencias y candidaturas de las organizaciones políticas se realicen con apego a los principios de igualdad, representación, publicidad y transparencia, y mayoría y proporcionalidad, de acuerdo al régimen de democracia interna de las organizaciones políticas establecido en la Ley y en los procedimientos establecidos mediante Reglamento por el Tribunal Supremo Electoral.”.

“Artículo 52. (FORMA DE ELECCIÓN).

I. La elección de la Presidenta o Presidente y Vicepresidenta o Vicepresidente se efectuará en circunscripción nacional única, mediante sufragio universal, de las listas de candidatas y candidatos presentadas por las organizaciones políticas de alcance nacional con personalidad jurídica vigente.”.

...

Artículo 106. (POSTULACIÓN DE CANDIDATOS). Todas las candidaturas a cargos de gobierno y de representación política serán presentadas por organizaciones políticas con personalidad jurídica vigente otorgada por el Órgano Electoral Plurinacional. En el caso de las candidaturas para la Asamblea Legislativa Plurinacional, en circunscripciones especiales indígena originario campesinas, también podrán ser postuladas por sus organizaciones.

Un aspecto que llama la atención es que el voto es obligatorio, estableciéndose diversas sanciones para aquellas personas que no acrediten haber sufragado (a los que votan se les extiende un “**Certificado de sufragio**”), conforme a la normatividad de la Ley de Régimen Electoral.

En el tema que nos ocupa, debe destacarse que existe una amplia normatividad para el registro, asignación y fiscalización de los recursos que reciben los candidatos de los partidos y organizaciones (a todos se les da ese nombre genérico), resaltándose la inclusión de los candidatos de los pueblos originarios. Por tanto, no existe una normativa propiamente de candidatos independientes, sino que se presuponen que forman parte de los que registran las organizaciones de las naciones y pueblos indígena originarios campesinos, así como de las agrupaciones ciudadanas.

República Dominicana

Conforme a la Constitución de la República Dominicana, la Junta Central, es un órgano autónomo con personalidad jurídica e independencia técnica, administrativa, presupuestaria y financiera, cuya finalidad principal es organizar y dirigir las asambleas electorales para la celebración de las elecciones y de mecanismos de participación popular establecidos por Constitución (Artículo 212) y las leyes respectivas. Asimismo, existe un Tribunal Superior Electoral que es el órgano competente para juzgar y decidir con carácter definitivo sobre los asuntos contenciosos electorales y estatutarios sobre los diferendos que surjan a lo interno

de los partidos, agrupaciones y movimientos políticos o entre éstos (Artículo 214 Constitucional).

La Constitución de la República Dominicana, establece en su capítulo 3° denominado de los partidos políticos, lo siguiente:

“Artículo 216.- Partidos políticos. La organización de partidos, **agrupaciones y movimientos políticos** es libre, con sujeción a los principios establecidos en esta Constitución. Su conformación y funcionamiento deben sustentarse en el respeto a la democracia interna y a la transparencia, de conformidad con la ley. Sus fines esenciales son:

“1) Garantizar la participación de ciudadanos y ciudadanas en los procesos políticos que contribuyan al fortalecimiento de la democracia;

“2) Contribuir, en igualdad de condiciones, a la formación y manifestación de la voluntad ciudadana, respetando el pluralismo político mediante la propuesta de candidaturas a los cargos de elección popular;

“3) Servir al interés nacional, al bienestar colectivo y al desarrollo integral de la sociedad dominicana.”.

(El subrayado es mío).

En cuanto al marco legal, la Ley Electoral de la República Dominicana (275 de 1997) determinaba, en su Sección III, denominada “De las Candidaturas Independientes”, lo concerniente a las Candidaturas Independientes⁴⁰, sin embargo,

⁴⁰ “Artículo 76.- DECLARACION. Podrán ser propuestas candidaturas independientes de carácter nacional, provincial o municipal, que surjan a través de agrupaciones políticas en cada elección. Al efecto, las agrupaciones que se propongan sustentarlas deberán declararlo previamente a la Junta Central Electoral, cuando menos sesenta (60) días antes de cada elección.

“Para sustentar candidaturas independientes provinciales, municipales en el Distrito Nacional, las agrupaciones políticas deberán estar constituidas por un número de miembros no menor del porcentaje que, a continuación, se indica, calculado sobre el número de inscritos en el Registro Electoral:

“Cuando el número de inscritos en el Distrito Nacional o en un municipio sea de 5,000 o menos20%

“Cuando el número de inscritos en el Distrito Nacional o en un municipio sea de 5,001 a 20,000.....15%

“Cuando el número de inscritos en el Distrito Nacional o en el municipio sea de 20,001 hasta 60,000.....12%

dicha normatividad fue derogada, aprobándose para tal fin la Ley Orgánica del Régimen Electoral (Ley 15/19, aprobada en febrero de 2019), que realiza mayores precisiones sobre el tema que nos ocupa, e inclusive agrega otras figuras como el “Transfuguismo” (“Artículo 134.- Transfuguismo en las candidaturas. Las personas que hayan sido nominadas para ser postuladas por un partido político, agrupación, movimiento político o alianza a la cual pertenezca el mismo, a un cargo de elección, no podrán ser postuladas por ningún otro partido, agrupación, movimiento político o alianza, en el mismo proceso electoral”). Habría que ver como se delinea este novedoso concepto, a la luz de las impugnaciones sobre los casos concretos.

Cabe resaltar que en agosto del 2018, se promulgo la Ley de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos, siendo que en su Capítulo VII, detalla el procedimiento para el financiamiento de los mismos, aunque no aborda el tema de las candidaturas independientes.

Debe destacarse, que en este país las candidaturas independientes surgen a través de las agrupaciones políticas, conforme a procedimientos establecidos

Hasta aquí nuestro recorrido por algunos países que contemplan la figura de las candidaturas independientes.

Esta es solamente una síntesis de la forma en que se reconocen y regulan, debiéndose destacar la notoria disparidad y difusa normatividad en cuanto a los

“Cuando el número de inscritos en el Distrito Nacional o en el municipio exceda de 60.000.....7%”.

“Artículo 77.- REQUISITOS. Para sustentar candidatura independiente para la presidencia de la República se requiere una organización de cuadros directivos igual a la de los partidos políticos en toda la República, y un programa de gobierno definido para el período en que hayan de presentarse.

“Las candidaturas para los cargos de senadores y diputados al Congreso Nacional deberán ser sustentadas por la misma organización de cuadros directivos fijos para los partidos políticos, pero limitada a la demarcación electoral respectiva.

“Las candidaturas para cargos de elección popular en los municipios deberán presentar a la Junta Central Electoral una organización municipal completa y un programa a cumplir durante el período a que aspiren los candidatos.

“Serán aplicables a las candidaturas independientes y a las agrupaciones que las sustenten las demás disposiciones que establece la presente ley en lo que se refiere a los partidos políticos y a las candidaturas sustentadas por éstos, con las adaptaciones a que hubiere lugar y de acuerdo con las disposiciones de la Junta Central Electoral.”. (El remarcado es mío).

procedimientos de registro, asignación de financiamiento en los modelos brevemente analizados, por lo cual, en términos generales, se tiene un incipiente desarrollo en esta materia.

3.2 Nuevo modelo de financiamiento público de candidatos.

Hemos subrayado que los partidos políticos están perdiendo la batalla en el monopolio exclusivo que ostentaban en cuanto a ser los garantes únicos de la postulación a los cargos de representación popular. Como lo denotamos en el Apartado anterior, con toda y esa falta de claridad, las candidaturas independientes y otras formas asociativas como los movimientos y asociaciones políticas, son un fenómeno irreversible.

Ello presupone que se están buscando mecanismos para afrontar el actual malestar en contra de la democracia.

En el Apartado anterior analizamos el DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE PUNTOS CONSTITUCIONALES POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 41 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE FINANCIAMIENTO A PARTIDOS POLÍTICOS, mismo que fue desechado por el pleno de la Cámara de Diputados, aunque debe mencionarse que la diversidad de Iniciativas presentadas, que se integraron a dicho Dictamen, expresa la importancia de este tema, que continua abierto a la discusión legislativa, y, sobre todo, pública.

También están en discusión otros temas como la reconfiguración de las autoridades electorales y jurisdiccionales, la eliminación de la figura de diputados plurinominales, entre otros, que deberán inscribirse desde un enfoque integral de transformación de los sistemas electoral y de partidos políticos.

Debe subrayarse que si va a existir una verdadera reforma del Estado, la cuestión electoral debe formar parte de dicha agenda, y no en manos de un legislador o grupos de ellos, con una visión muy corta en materia electoral. Debe contemplarse la participación de estudiosos y académicos en la materia, así como representantes de la sociedad civil.

Además, en los Anexos 1 y 2 de la presente investigación de nueva cuenta se dan a conocer estudios sobre el aspecto del financiamiento público a los partidos políticos que habría que revisar, tal y como el autor de este texto ha propuesto, así como la eliminación de la figura de los diputados plurinominales, que ya cumplieron su función histórica, como fue la incorporación a la lucha política de los grupos minoritarios, opositores al anterior partido hegemónico.

Ahora bien, en el caso que nos ocupa, en cuanto a presentarse alguna reforma sobre la reducción del financiamiento de actividades ordinarias en 50 u otro porcentaje, debe analizarse que tal disminución, originaria, en forma concatenada, la reducción de la bolsa del financiamiento para gastos de campaña, y con ello, los montos que se disponen actualmente para las candidaturas independientes, que se toman como si fuera un partido de reciente creación. Esto es así, dado que el actual modelo de financiamiento esta concatenado, y no puede ser visto en forma parcial.

Consecuentemente, tal iniciativa se quedaría limitada, por decir lo menos, dado que no contempla la figura de las candidaturas independientes, y, si lo hace de tal forma, trastocaría el derecho de los candidatos independientes a contar con condiciones materiales para contender a los cargos de elección popular por los cuales se postulan y obtienen su registro.

Por tanto, considero que, desde muchos aspectos, son inviables esas propuestas que se han presentado en materia de reducción al financiamiento público ordinario de los partidos políticos. Y, lo más desafortunado es que durante las discusiones de los legisladores del citado Dictamen ninguno de los que hablaron en pro o en contra, hicieron alusión a ninguno de estos tópicos.

Más allá del protagonismo, es necesario buscar un nuevo mecanismo para establecer condiciones equitativas y transparentes para que los candidatos independientes, de acuerdo a la modalidad de elección, reciban un financiamiento que les permita competir en condiciones más equilibradas y no con diferencias abismales, como ocurrió en el proceso electoral 2018.

Hay que diseñar un nuevo modelo de asignación del financiamiento a candidatos en lo general, sin distinciones para asegurar la equidad en la contienda. Pero no a la luz de lo que dicen los partidos políticos, y bajo la tesitura del

protagonismo, sino a través de una discusión plural, en donde tengan mano los académicos y especialistas en la materia.

Cierto, el actual “Frankstein” electoral, como lo es el INE, “sobrecargado” de funciones y atribuciones, que van hasta niveles “cuasi jurisdiccionales”, a la par de los débiles OPLES, debe transformarse, pero con base en un estudio integral, que forme parte de lo que se ha venido a llamar la “Reforma del Estado”.

Como ya lo mencionamos, debe eliminarse parte del oneroso financiamiento público que reciben los partidos políticos nacionales y acreditados a nivel de las entidades federativas, en términos de lo que se plantea en el Anexo 1 que forma parte de esta investigación.

Asimismo, debe fortalecerse el piso de la competencia electoral a través de la canalización de mayores recursos públicos a los candidatos independientes. O si existe una disminución del financiamiento a los partidos políticos y sus candidatos, que éste no impacte a los candidatos independientes, más bien que tal decremento surta efectos en los primeros, pero con la dosis de incrementar el financiamiento para gastos de campaña de los candidatos independientes.

Evidentemente las candidaturas independientes pueden ser un componente esencial del sistema de partidos, pudiendo ofrecer opciones diferentes pero siempre y cuando sean una alternativa real, lo que en principio conllevaría a dotarlas de las prerrogativas necesarias para que compitan en términos de equidad con los candidatos de los partidos políticos, en aspectos como son el acceso a la radio y televisión y el financiamiento público que les permitan allegarse de los recursos indispensables para solventar sus requerimientos de recursos humanos, gastos operativos y de logística, ya que de lo contrario pueden convertirse en “pseudo-partidos” o servir a dirigentes o candidatos de partido para “dividir” al electorado o para ventajas estratégicas en la competencia electoral. (Freidenberg, 2017: 23).

Debemos subrayar que las candidaturas independientes tienen una problemática doble: enfrentan diversos obstáculos derivados del proceso de registro y, por otra parte, obtienen prerrogativas en mucha menor cuantía en relación con los candidatos de los partidos políticos.

En el primer caso, el de los requisitos que se les exige para su registro son mayores que los que se les requieren a los partidos. Al respecto, Freidenberg (2017) ejemplifica: “En México, mientras a las candidaturas independientes se les exigía para la elección estatal de 2015, 1% de firmas de apoyo (más de 814,277 personas) para postular a un cargo nacional, la constitución de un partido nacional debía acreditar la militancia de 0.26% de la lista nacional de electores (219,608 aproximadamente) que debían ser registrados en el marco de un año (Ley de Partidos Políticos 2014)”.

En relación al acceso a la radio y la televisión, los candidatos independientes tienen acceso hasta su registro, mientras que los partidos pueden hacer uso de dicha prerrogativa desde las precampañas. Y durante las campañas el diseño legal⁴¹, similar al del financiamiento, dotó a los partidos de una diferencia enorme de spots a su favor, en detrimento de los asignados a los candidatos independientes, tal como lo describen Luis Carlos Ugalde y Said Hernández Quintana:

“Los aspirantes a candidatos independientes no contaron con las mismas oportunidades para divulgar su plataforma política en medios electrónicos (aunque su gran éxito fue el uso de redes sociales). Mientras los partidos y sus precandidatos tuvieron acceso a radio y televisión desde el periodo de precampañas, los independientes solamente lo tuvieron después de haber logrado el registro, a partir del periodo de campañas. La asimetría es enorme: los candidatos independientes tuvieron en total 155 mil 936 *spots* durante el periodo completo de campaña, cifra significativamente menor a los 27.4 millones de *spots* que tuvieron los partidos políticos durante el proceso electoral para promover a sus precandidatos y candidatos.”. (Ugalde y Hernández, 2015).

⁴¹ De acuerdo con el artículo 41, Base III, Apartado A, inciso c), Durante las campañas electorales deberá destinarse para cubrir el derecho de los partidos políticos y los candidatos al menos el ochenta y cinco por ciento del tiempo total disponible a que se refiere el inciso a) de este apartado”. [48 minutos]; por su parte, en el inciso d) siguiente, respecto de la distribución de dicho tiempo entre los partidos políticos, el dispositivo constitucional señala que “: el setenta por ciento será distribuido entre los partidos políticos de acuerdo a los resultados de la elección para diputados federales inmediata anterior y el treinta por ciento restante será dividido en partes iguales...”.

En el tema que nos ocupa, ejemplificamos cómo la fórmula permite un financiamiento sumamente holgado a los partidos políticos en detrimento del financiamiento asignado a los candidatos independientes.

Esos dos aspectos, entre otros, presuponen que el diseño institucional de las candidaturas independientes presenta grandes obstáculos para el registro y su viabilidad, lo que las pone en una “cancha desigual” en la competencia electoral, en relación con las candidaturas de los partidos políticos.

Precisamente ese diseño institucional debe ser revisado en lo que se refiere al registro de los candidatos independientes (disminución de los umbrales de las firmas de apoyo de los aspirantes, ampliación de los plazos para solicitarlas, otorgamiento de acceso a la radio y televisión en periodo de registro, entre otros), así como para canalizarles mayor financiamiento público.

Este nuevo diseño institucional permitiría que las candidaturas independientes tuvieran las mismas condiciones materiales que las candidaturas de los partidos políticos, con lo cual se ampliaría el horizonte de nuestra cultura política.

Así, las candidaturas independientes no serían vistas como una “segunda puerta de entrada” para todos aquellos candidatos que no fueron registrados o tomados en cuenta por los institutos políticos en sus procesos internos o como “una segunda oportunidad” para allegarse una candidatura; sino al contrario, las candidaturas independientes, mediante un oportuno “rediseño institucional”, pueden convertirse en una opción que esté a la altura y en un plano de igualdad en relación con las candidaturas de los partidos políticos.

Lo anterior implica que los partidos identifiquen y seleccionen a los mejores perfiles para enarbolar sus precandidaturas y candidaturas, con el enriquecimiento de sus procedimientos internos, evitando con ello el “transfuguismo” de políticos que van de los partidos hacia las candidaturas independientes (Freidenberg, 2017: 43), en una especie de “saltimbanquis” políticos que solo medran con los partidos y sus candidaturas y que ven a las candidaturas independientes como su sobrevivencia política. Este es un tema sumamente interesante, y como vimos, algunos países como República Dominicana, han tomado cartas en el asunto. Sin duda, es objeto de un estudio por separado.

Lo anterior ha puesto en el tapete de las discusiones el análisis sobre la representación y la titularidad personal del escaño ya que:

“para algunos juristas, la titularidad de un cargo público representativo constituye una habilitación normativa para la expresión de la representatividad conferida por los electores, con lo que los representantes no son los dueños de esa representatividad sino, más bien, un instrumento al servicio de su realización... [Por ello] la fidelidad partidaria es una exigencia consustancial al sistema representativo democrático”. (Zovatto, 2006: 147-148).

En el polo opuesto, se tiene la interpretación que señala que un individuo, una vez que toma protesta como representante popular, tiene la potestad para tomar las decisiones que considere más idóneas al desarrollar su labor como representante popular, inclusive de marcharse a otro partido político, sin que atente contra la expresión de la voluntad popular que lo llevó a su curul. (Zovatto, 2006: 148).

Como se denota, es un fenómeno complejo, pero para efectos de este trabajo, se reconoce, al igual que el autor del que se toman estas consideraciones (Zovatto, 2006), que en la práctica el fenómeno del transfuguismo debilita al sistema de partidos, distorsiona la representación política y, con mucho, enrarece el ambiente político, deteriorando con ello la cultura democrática.

Para que las candidaturas independientes no sean la “segunda puerta” de presentación hacia el registro de candidaturas, es necesario establecer las mismas reglas del juego a los candidatos de partidos e independientes. Éstas últimas deben ser vistas como una opción asequible, tangible, que esté a la misma altura de la que ofrecen los partidos políticos, con lo que se reforzaría el sistema de partidos y permitiría una opción real a aquellas personas que ya no confían en los institutos políticos, lo que a su vez representaría un desafío a los partidos para no errar en el momento de designar a sus candidatos, fortaleciendo con ellos sus procesos democráticos internos. Tal como lo señalan Ugalde y Hernández (2015):

“A pesar de estas dificultades [inequidad en el proceso de registro y de otorgamiento de prerrogativas], las candidaturas independientes

demonstraron ser funcionales para la incipiente democracia electoral mexicana; es posible que en el futuro haya más candidatos independientes y más electores dispuestos a otorgarles su confianza, y que, por lo tanto, se consoliden como una alternativa de participación política, mientras que los partidos, obligados por tal circunstancia, deberán adoptar nuevos mecanismos para llegar al elector y superar la crisis de credibilidad y confianza que los envuelve desde hace algunos años”.

Por ello, el cambio hacia un nuevo sistema de partidos políticos y de candidaturas independientes será un camino difícil de sortear, siendo necesario dotar a ese sistema de mecanismos que permitan una mayor equidad en la contienda entre candidatos de partidos y candidatos independientes, en donde existan similares condiciones materiales (léase prerrogativas) para los candidatos en general. De tal forma, dicho sistema atravesaría por la modificación de las fórmulas para la modificación de las prerrogativas de acceso a la radio y la televisión y de distribución del financiamiento público y privado a que tienen derecho los candidatos independientes.

Evidentemente dicho sistema requiere de una serie de componentes que giren en torno a todos los rubros electorales (requisitos, acceso a la radio y televisión, financiamiento público y privado, entre otros), pero en este trabajo únicamente se abordó uno de esos tópicos, esto es, el que tiene que ver con el financiamiento público para candidatos tanto de partidos como independientes, para que no exista distinción alguna, y únicamente se ciñó a lo que se refiere al nivel federal, o sea, candidaturas para Presidente de la República, Senadores y Diputados Federales, aunque las modificaciones se tendrían que replicar en las entidades federativas.

3.3 Hacia un nuevo sistema de partidos políticos y candidatos independientes

Los partidos políticos precisan de recursos para financiar las actividades que desarrollan con el objetivo de alcanzar el poder político. Como dice un analista “la democracia no tiene precio, pero sí un costo de funcionamiento que hay que solventar” (Zovatto, 2006: 99), para más adelante subrayar que más que algún otro

elemento, la competencia entre los partidos políticos y sus candidatos requiere de recursos equilibrados (financieros, humanos y materiales) para sustentar a la democracia; “De ahí la importancia de que sea el sistema democrático el que controle el dinero y no a la inversa”. (Zovatto, 2006: 99).

Por ello, el financiamiento de sus actividades y el acceso a la radio y la televisión constituyen las principales cuestiones que enfrentan en su realidad cotidiana; indudablemente el financiamiento es un asunto de gran relevancia; es uno de los puntos nodales de los sistemas políticos democráticos y para solucionarlo se han construido diferentes formas de asignación y distribución. Éstas van desde la posibilidad legal de que los partidos políticos reciban únicamente recursos públicos para que lleven a cabo sus actividades o a la inversa, es decir, financiar sus gastos con recursos privados.

Ambas posibilidades tienen una gran diversidad de variantes, pero siempre bajo el esquema de financiar anualmente actividades ordinarias, como arrendamiento de bienes inmuebles, pago de servicios, sueldos y salarios de personal, gastos de materiales y suministros, pago de diseño e impresión de materiales y utilitarios, actividades de promoción de la cultura democrática, entre otros, o para sufragar sus gastos de campaña.

En nuestro país existe un modelo mixto, ya que los partidos políticos reciben financiamiento público y privado. Sus características y alcances se han venido especificando a través de las reformas electorales. Como lo comentamos los institutos políticos reciben financiamiento público para actividades ordinarias, esto es las actividades cotidianas y de operación que comprenden un ejercicio (Enero a Diciembre), y que a nivel federal les ministra mensualmente el INE; y en el ámbito de las entidades federativas, con la homologación de la fórmula del financiamiento, que analizaremos en el Anexo 1 de este trabajo, los partidos registrados ante los OPLE tienen derecho igualmente a dicha prerrogativa. Con esta base, en ambos niveles que ya se explicaron, se establece el financiamiento para gastos de campaña en lo que se refiere al ámbito federal como de los estados.

Un punto fundamental del financiamiento público es la forma como la instancia electoral determina los montos a distribuir a nivel total y por cada partido político, que, como hemos acotado, ha variado en las últimas décadas.

Pasamos a explicar la propuesta de este trabajo: Establecer, en su conjunto, un nuevo modelo de financiamiento a candidatos de partido e independientes, de tipo igualitario, a efecto de establecer mejores condiciones para la competencia política, para que haya una real y efectiva competencia, sin menoscabo del derecho político a ser votado de los candidatos surgidos de las filas partidistas y de aquellos que opten por la vía independiente, todo ello a partir de la visión del garantismo.

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

Con esa fórmula se fija el financiamiento ordinario de los partidos políticos a nivel federal y en los estados existe una fórmula idéntica para la asignación del financiamiento a nivel local, con lo cual se “nacionalizó el esquema de financiamiento”, ya que antes de la Reforma Electoral 2014 existía una gran heterogeneidad en la asignación de los recursos que se les asignaban a los partidos políticos a nivel de las entidades federativas, lo cual se explica en el Anexo 1 del presente trabajo.

Ahora bien, con esta base se determina 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, el cual equivale 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, equivale al treinta por ciento de dicho financiamiento por

actividades ordinarias”, siendo que a nivel de las entidades federativas las leyes en la materia igualmente homologaron dicha disposición⁴².

Tenemos que en un proceso electoral general (elección para Presidente de la República, Senadores y Diputados federales) habría una “bolsa” de recursos constituida por el 50% total del monto que corresponde al financiamiento de actividades ordinarias del conjunto de los partidos políticos del año que corresponda, en tanto que dicha bolsa sería del 30% tratándose de una elección intermedia (Diputados federales).

Cada “bolsa” general o intermedia, deberá dividirse porcentualmente de acuerdo a las modalidades de elección que correspondan. Tratándose de una elección general (“bolsa” constituida con el 50% del financiamiento de actividades ordinarias del año respectivo) se constituirán tres “subcuentas” (Presidente de la República, Senadores y Diputados Federales), siendo que a cada una de estas les corresponderá un 33.3% del monto total de la bolsa correspondiente.

Tratándose de una elección intermedia (“bolsa” constituida con el 30% del financiamiento de actividades ordinarias del año respectivo) se constituirá solo una bolsa, aplicándose la misma lógica.

Una vez registrados los candidatos de partido y candidatos independientes el Instituto Nacional Electoral, conforme a los procedimientos que se instituyan, procederá a la asignación de los recursos respectivos, distribuidos en términos igualitarios y conforme al número de candidatos de mayoría relativa a los cuales se les declare la procedencia del registro.

Con el fin de ejemplificar la forma en que podrían determinarse los recursos para las candidaturas, tomemos como lo comentamos, base los datos correspondientes al proceso electoral federal 2018, en que se renovarán el Poder Ejecutivo Federal y las dos Cámaras del Congreso de la Unión. Todo ello, tratándose de candidatos de mayoría. Consecuentemente, se integraría una bolsa general de financiamiento de campaña.

⁴² La Ley General de Partidos políticos, en su Artículo 51, Numeral 1 reproduce textualmente esta fórmula, pero lo denomina “Financiamiento público de sus actividades, estructura, sueldos y salarios, independientemente de las demás prerrogativas otorgadas en esta Ley”.

Al respecto, tenemos que en 2018 el financiamiento correspondiente a gastos de campaña para el conjunto de los partidos políticos, por tratarse de elección general, consistió en un total de \$2,148,166,623, a distribuirse en un total de 1,600 candidaturas postuladas por los diversos partidos políticos y coaliciones contendientes, así como por la vía independiente:

Total de candidaturas registradas para el proceso electoral federal 2018

Cargo	Candidaturas registradas
Presidente de los Estados Unidos Mexicanos	4
Senadores	276
Diputados federales	1,320
Total	1,600

Fuente: elaboración propia con datos del INE

La distribución de las candidaturas señaladas en el cuadro anterior, registradas por la vía independiente o a través de algún partido político o coalición, fue la siguiente:

Presidencia de la República

Coalición o candidatura independiente	Candidaturas registradas
Por México al Frente	1
Todos por México	1
Juntos Haremos Historia	1
Candidatos independientes	1
Total	4

Fuente: elaboración propia con datos del INE

Senadores de mayoría relativa

Partido, Coalición o candidatura independiente	Candidaturas registradas
Partido Acción Nacional	4
Partido Revolucionario Institucional	30
Partido de la Revolución Democrática	4
Partido Verde Ecologista de México	30
Partido del Trabajo	2
Movimiento Ciudadano	4
Nueva Alianza	30
Morena	2
Por México al Frente	60
Todos por México	34
Juntos Haremos Historia	62
Candidatos independientes	14
Total	276

Fuente: elaboración propia con datos del INE

Diputados federales de mayoría relativa

Partido, Coalición o candidatura independiente	Candidaturas registradas
Partido Acción Nacional	17
Partido Revolucionario Institucional	167
Partido de la Revolución Democrática	17
Partido Verde Ecologista de México	167
Partido del Trabajo	7
Movimiento Ciudadano	17
Nueva Alianza	166
Morena	8
Encuentro Social	8
Por México al Frente	283
Todos por México	133
Juntos Haremos Historia	292
Candidatos independientes	38
Total	1,320

Fuente: elaboración propia con datos del INE

Una vez definida la bolsa general de financiamiento de campaña, así como las diversas candidaturas registradas, lo procedente es determinar el monto que corresponderá a cada candidatura; para lo cual, el primer ejercicio es dividir la bolsa general en tres partes iguales, para determinar el monto correspondiente a cada modalidad de elección:

$$\mathbf{\$2,148,166,623 \div 3 = \$716,055,541}$$

Acto seguido, deberá determinarse el monto por candidatura dentro de cada modalidad de elección, dependiendo de la cantidad de candidaturas registradas:

Cargo	Candidaturas registradas	Monto por candidatura
Presidente de los Estados Unidos Mexicanos	4	\$179,013,885.30
Senadores	276	\$2,594,404.13
Diputados federales	1,320	\$542,466.32

Con base en lo anterior, ahora es posible determinar el monto de financiamiento de campaña que se otorgaría, con nuestro caso específico, a cada candidato de partido político, coalición o candidatura independiente. Así, se tendría lo siguiente:

Presidencia de la República

Coalición o candidatura independiente	Candidaturas registradas	Monto de financiamiento de campaña
Por México al Frente	1	\$179,013,885.30
Todos por México	1	\$179,013,885.30
Juntos Haremos Historia	1	\$179,013,885.30
Candidatos independientes	1	\$179,013,885.30
Total	4	\$716,055,541

Fuente: elaboración propia con datos del INE

Senadores de mayoría relativa

Partido, Coalición o candidatura independiente	Candidaturas registradas	Monto a recibir por el total de candidaturas registradas (\$2,594,404.13 c/u)
Partido Acción Nacional	4	\$10,377,616.52
Partido Revolucionario Institucional	30	\$77,832,123.90
Partido de la Revolución Democrática	4	\$10,377,616.52
Partido Verde Ecologista de México	30	\$77,832,123.90
Partido del Trabajo	2	\$5,188,808.26
Movimiento Ciudadano	4	\$10,377,616.52
Nueva Alianza	30	\$77,832,123.90
Morena	2	\$5,188,808.26
Por México al Frente	60	\$155,664,247.80
Todos por México	34	\$88,209,740.42
Juntos Haremos Historia	62	\$160,853,056.06
Candidatos independientes	14	\$36,321,657.82
Total	276	\$716,055,539.88

Fuente: elaboración propia con datos del INE

Diputados federales de mayoría relativa

Partido, Coalición o candidatura independiente	Candidaturas registradas	Monto a recibir por el total de candidaturas registradas (\$542,466.32 c/u)
Partido Acción Nacional	17	\$9,221,927.44
Partido Revolucionario Institucional	167	\$90,591,875.44
Partido de la Revolución Democrática	17	\$9,221,927.44
Partido Verde Ecologista de México	167	\$90,591,875.44
Partido del Trabajo	7	\$3,797,264.24
Movimiento Ciudadano	17	\$9,221,927.44
Nueva Alianza	166	\$90,049,409.12
Morena	8	\$4,339,730.56
Encuentro Social	8	\$4,339,730.56
Por México al Frente	283	\$153,517,968.56
Todos por México	133	\$72,148,020.56
Juntos Haremos Historia	292	\$158,400,165.44
Candidatos independientes	38	\$20,613,720.16
Total	1,320	\$716,055,542.40

Fuente: elaboración propia con datos del INE

Con base en los montos a otorgar por tipo de modalidad, se tiene que cada partido político, coalición y candidaturas independientes recibirían lo siguiente:

Montos de financiamiento de campaña a distribuir en el conjunto de candidaturas de partido, coalición e independientes

Partido, Coalición o candidatura independiente	Presidente	Senadores	Diputados	Total
Partido Acción Nacional		\$10,377,616.52	\$9 221,927.44	\$19,599,544
Partido Revolucionario Institucional		77,832,123.90	90,591,875.4	168,423,999
Partido de la Revolución Democrática		10,377,616.52	9,221,927.44	19,599,544
Partido Verde Ecologista de México		77,832,123.90	90,591,875.4	168,423,999
Partido del Trabajo		5,188,808.26	3,797,264.24	8,986,072.5
Movimiento Ciudadano		10,377,616.52	9,221,927.44	19,599,544
Nueva Alianza		77,832,123.90	90,049,409.1	167,881,533
Morena		5,188,808.26	4,339,730.56	9,528,538.82
Encuentro Social			4,339,730.56	4,339,730.56
Por México al Frente	\$179,013,885.30	155,664,247.80	153,517,969	488,196,102
Todos por México	179,013,885.30	88,209,740.42	72,148,020.6	339,371,646
Juntos Haremos Historia	179,013,885.30	160,853,056.06	158,400,165	498,267,107
Candidatos independientes	179,013,885.30	36,321,657.82	20,613,720.2	235,949,263
Total	\$716,055,541.00	\$716,055,539.88	\$716,055,542	\$2,148,166,623

Los recursos serán directamente asignados al órgano partidista competente y a los responsables de la administración y finanzas de los candidatos independientes.

Asimismo, se deberá establecer un mecanismo idóneo de distribución de los recursos, determinación de topes de campaña, sustitución de candidatos, mecanismos de fiscalización correspondientes, entre otros temas.

Dichas consideraciones deberán replicarse a nivel de la prerrogativa de acceso a la radio y televisión, actualmente similar en cuanto a la fórmula de asignación y porcentajes previstos para financiamiento público.

El financiamiento de actividades específicas deberá desaparecer por las razones que se exponen en el Anexo 2 de este trabajo. Considero que igualmente la figura de los diputados plurinominales. Ambos ya cumplieron con el cometido histórico para el que fueron diseñados.

Es indudable que esta propuesta debe inscribirse en un abanico de planteamientos y acciones que formen parte de un diseño integral para conformar un sistema de partidos políticos y candidatos independientes, estableciendo las medidas necesarias para que el financiamiento de los partidos y candidatos en lo general sea razonable, equilibrado y con una perspectiva que garantice:

“La sostenibilidad de la democracia, su profundización y consolidación, demandan el fortalecimiento e institucionalización de los partidos políticos, no su extinción... De ahí la importancia de recuperar la credibilidad en la política, de mejorar su calidad, de hacerla más transparente, de volverla más eficaz, de acercarla a la ética, pero sobre todas las cosas, de reconectarla con la gente. Hay que poner fin, y de manera urgente, a este proceso perverso y absurdo de una política vaciada de sociedad y de una sociedad vaciada de política. Es urgente y prioritario construir ‘capital político’”. (Zovatto, 2006: 179).

Debe fortalecerse el sistema de partidos políticos con el componente de los diputados independientes, en donde exista plena conciencia de que sea el ánimo y libre determinación de los ciudadanos lo que oscile la balanza a favor o en contra de los candidatos, poniéndole frenos al uso y abuso del dinero en las contiendas electorales ya que “En todo el mundo está aumentando la concienciación de que organizar unas elecciones bien administradas no fomenta la democracia si el resultado está determinado por los billetes en lugar de por las papeletas” (Ohman, en Falguera 2015: 2).

Por tanto, es urgente establecer “un piso parejo” en las condiciones de la competencia entre candidatos de partidos e independientes.

Ciertamente "... para lograr la consolidación de la democracia, el crecimiento económico y el desarrollo, importa, y mucho, la calidad de las instituciones y de la política. Y no posible tener instituciones y política de mejor calidad si no fortalecemos, democratizamos, profesionalizamos e institucionalizamos a los partidos políticos". (Zovatto, 2006: 177).

Paralelamente a este trabajo, debemos ponerle un contrapeso a dicho sistema, complementándolo con la inserción de las candidaturas independientes que deben competir a la par y sin cortapisas con las candidaturas que presenten los partidos políticos. Se trata de forjar un nuevo sistema, el sistema de partidos políticos y de candidatos independientes.

Debemos dejar de lado reformas electorales que solamente atiendan a lo inmediato, a lo coyuntural, que quizás fueron necesarias en el proceso lento de transición a la democracia experimentado por nuestro país a partir de 1977, pero con la experiencia acumulada, es esencial realizar un ajuste a fondo al sistema político mexicano, en donde lo electoral sigue teniendo un gran significado, pero es imprescindible un enfoque integral.

Se debe trascender el ámbito de las disputas legislativas para crear un sistema electoral más eficiente y más comprensible para los ciudadanos; el actual sistema electoral, que le otorga responsabilidades y competencias al INE a nivel de las entidades federativas, en un esquema "General", lo único que ha originado es la creación de un órgano electoral sobrecargado de responsabilidades y actividades en lo federal y lo local, un tipo de "Frankstein" electoral que únicamente es entendible por los expertos.

Es urgente una revisión y ajuste a fondo, lo cual es objeto de otras investigaciones, pero lo que me interesa destacar, es que, con la reforma electoral de 2014, los partidos políticos fueron fortalecidos vía la nacionalización de la fórmula de financiamiento como se explica en el Anexo 1, y si bien, un logro fue el reconocimiento de las candidaturas independientes, éstas han sido sumamente insuficientes para afrontar la insatisfacción y descontento ciudadano que exige mejores fórmulas de representación.

Ahora debemos trascender ese sistema de partidos, agregándole el componente de los diputados independientes, tal y como se contempla en la propuesta de Iniciativa de reforma constitucional, que se integra en el Anexo 3 de la presente investigación.

Insisto, debe realizarse una cirugía mayor al sistema político, en donde lo electoral tiene un gran significado, pero se debe ir más allá, con el enfoque de construir un nuevo sistema de partidos y de candidatos independientes. Y ahí el tema de los dineros que reciben los partidos y los candidatos en lo general, es fundamental.

Los legisladores emanados de partidos políticos han construido un difuso y malogrado sistema de partidos y sistema electoral; es hora que los académicos, especialistas, y representantes de la sociedad civil y en general la ciudadanía participen en una verdadera convocatoria para proponer, discutir y construir, en primer momento, un sistema de partidos y de candidatos independientes como primer paso de muchos otros que debemos dar. Uno a la vez, pero con un objetivo claro:

Construir un sistema político garante de una mejor y más armónica convivencia democrática; este es nuestro ideal y esperanza, aunque nos quite la sonrisa Winston Churchill, cuando dijo, con toda la razón: “La democracia es el peor sistema de gobierno, a excepción de todos los demás que se han inventado”. Es lo que tenemos, y todavía soy de aquellos optimistas que piensan que podemos cambiar el sistema democrático para que el mundo, y México en particular, sea un mejor lugar para vivir, convivir y sobrellevarnos con respeto y dignidad.

Por el bien de todos, esperemos que así sea. Y pronto. No podemos seguir esperando y seguir viendo las disputas y propuestas partidistas, dictadas por el infructuoso protagonismo.

No es por ahí.

Ya sabemos a dónde nos lleva esa forma de trabajo. Empecemos. Más bien: Reiniciemos.

Conclusiones

- I. En México el proceso de transición a la democracia no vino acompañado de un esfuerzo institucional para reconfigurar las instituciones de los tres poderes que conforman al Estado, en un esfuerzo que posibilitaría pasar de una democracia procedimental a una democracia sustantiva. Ciertamente, se han dado pasos fundamentales, sobre todo a partir de la reforma constitucional en materia de derechos humanos, del 2011, pero estamos ahí, en ese limbo.
- II. La paradoja histórica de la transición, es que los partidos políticos de oposición, que fueron luchando en diversos frentes para pluralizar los espacios de debate político, no tuvieron el anterior propósito, sino que se centraron en lo electoral, como una vía para “abrir” el sistema de partido hegemónico, e instaurar una “mecánica del cambio político”, cimentada en las diferentes reformas electorales.
- III. Desde un enfoque integral e interdisciplinario, donde participen especialistas, académicos, integrantes de la sociedad civil y ciudadanía, deben analizarse a fondo aspectos sustanciales como el funcionamiento del sistema de partidos y sistema electoral, destacándose la posible eliminación de la figura de diputados plurinominales o el financiamiento de actividades específicas, que ya cumplieron su misión histórica y actualmente sirven para mantener oligarquías políticas en los partidos.
- IV. Con ese propósito es fundamental crear un sistema de partidos y de candidatos independientes, en donde se otorguen similares prerrogativas de acceso a la radio y televisión y se instaure un nuevo modelo de asignación del financiamiento a candidatos en lo general, sin distinciones para asegurar la equidad en la contienda. Ello con la vista puesta en la reforma del Estado.
- V. Un punto central que se destaca en esta investigación, es la excesiva concentración del financiamiento en favor de los partidos políticos, en

relación con el financiamiento de los candidatos independientes que crea condiciones inequitativas en la competencia electoral.

- VI. En el trabajo se presenta una propuesta de reconfiguración del financiamiento para gastos de campaña a nivel federal tanto para elección general (Presidente de la República y diputaciones federales), así como intermedia (Diputados Federales), que puede ser replicada en el ámbito de las entidades federativas. A través de una Iniciativa se da a conocer un nuevo modelo de financiamiento a candidatos de partido e independientes, de tipo igualitario, a efecto de establecer mejores condiciones para la competencia política.
- VII. En elección general se destaca la constitución de una “bolsa” de recursos constituida por el 50% total del monto que corresponde al financiamiento de actividades ordinarias del conjunto de los partidos políticos del año que corresponda, en tanto que dicha bolsa sería del 30% tratándose de una elección intermedia.
- VIII. Cada “bolsa” general o intermedia, deberá dividirse porcentualmente de acuerdo a las modalidades de elección que correspondan. Tratándose de una elección general (“bolsa” constituida con el 50% del financiamiento de actividades ordinarias del año respectivo) se constituirán tres “subcuentas” (Presidente de la República, Senadores y Diputados Federales), siendo que a cada una de estas les corresponderá un 33.3% del monto total de la bolsa correspondiente.
- IX. Tratándose de una elección intermedia (“bolsa” constituida con el 30% del financiamiento de actividades ordinarias del año respectivo) se constituirá solo una bolsa, con sus correspondientes dos “subcuentas”
- X. Una vez registrados los candidatos de partido y candidatos independientes el Instituto Nacional Electoral, conforme a los procedimientos que se instituyan, procederá a la asignación de los recursos respectivos, distribuidos en términos igualitarios y conforme al número de candidatos de mayoría relativa a los cuales se les declare la procedencia del registro.

- XI. En el trabajo se ejemplifica como funcionaria este modelo tomando como base los datos correspondientes al pasado proceso electoral federal 2018, en que se renovaron el Poder Ejecutivo Federal y las dos Cámaras del Congreso de la Unión.
- XII. Se insiste que deben reformarse integralmente los órganos e instancias que integran al Estado, dejando de lado reformas electorales que solamente atiendan a lo inmediato, lo coyuntural, que quizás fueron necesarias en el proceso lento de transición a la democracia experimentado por nuestro país a partir de 1977, pero con la experiencia acumulada, es esencial realizar un ajuste a fondo al sistema político mexicano.
- XIII. Por ello, se debe trascender el ámbito de las disputas legislativas para crear un sistema electoral más eficiente y más comprensible para los ciudadanos; el actual sistema electoral, que le otorga responsabilidades y competencias al INE a nivel de las entidades federativas, en un esquema “General”, lo único que ha originado es la creación de un órgano electoral sobrecargado de responsabilidades y actividades en lo federal y lo local, un tipo de “Frankstein” electoral que únicamente es entendible por los expertos.
- XIV. Es urgente una revisión y ajuste a fondo. Con la reforma electoral de 2014, los partidos políticos fueron fortalecidos vía la nacionalización de la fórmula de financiamiento como se explica en el Anexo 1, y si bien, un logro fue el reconocimiento de las candidaturas independientes, éstas han sido sumamente insuficientes para afrontar la insatisfacción y descontento ciudadano que exige mejores fórmulas de representación.
- XV. Dicho descontento y malestar ciudadanos, que se sustenta en la investigación, exige mayor creatividad y responsabilidad de todos los mexicanos.
- XVI. Insisto, debe realizarse una cirugía mayor al sistema político, en donde lo electoral tiene un gran significado y dentro de este la construcción

de un nuevo sistema de partidos y de candidatos independientes que puede ser la premisa para avanzar en el lento y sinuoso camino de alcanzar una democracia sustantiva, que vaya más allá de lo procedimental. Y ahí el tema de los dineros que reciben los partidos y los candidatos en lo general, es fundamental.

- XVII. Este es nuestro ideal y esperanza, aunque nos quite la sonrisa Winston Churchill, cuando dijo, con toda razón: “La democracia es el peor sistema de gobierno, a excepción de todos los demás que se han inventado”. Es lo que tenemos, y todavía soy de aquellos optimistas que piensan que podemos cambiar el sistema democrático para que el mundo, y México en particular, sea un mejor lugar para vivir, convivir y sobrellevarnos con respeto y dignidad.

BIBLIOGRAFÍA

Anaya, A. y Estévez, A. (2010). *Guía de estudio de Construcción Internacional de Derechos Humanos*. México: FLACSO.

Ansolabehere, K. (coord.) (2010). *Guía de Estudio de Seminario sobre Democracia*, México, FLACSO.

Ansolabehere, K., y Ariadne E. (2010). *Guía de estudio de Teoría Política de los Derechos Humanos*. México: FLACSO.

Aristóteles. (2008). *La Política*. México. Editorial Época.

Aristóteles. (2013). *Ética Nicomaquea*. México. Editorial Porrúa.

Becerra, R. (Et. al.), (2011). *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*. México: Editorial Cal y Arena, 2011, 4ta. Edición.

Bobbio, N. (2003). *Teoría general de la política*, Madrid, editorial Trotta.

Bobbio, N. (2006). *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*. México. Fondo de Cultura Económica.

Bobbio, N. (2012). *El Futuro de la democracia*, México, FCE.

Bobbio, N. (2013), *Diccionario de política*. México: Siglo XXI Editores.

Bobbio, N., y Bovero, M. (1986). *Sociedad y estado en la filosofía moderna. El modelo iusnaturalista y el modelo hegeliano-marxiano*. México, FCE.

Carbonell, M. y García, L. (2010). "Reflexiones sobre la concepción neoconstitucionalista de la constitución" por Pozzolo, Susanna en *El canon neoconstitucional*, pp. 165-184. España: Editorial Trotta.

Carbonell, M. y Salazar, P. (2009). "Constitucionalismo y garantismo" por Prieto Sanchís, Luis en *Garantismo: estudios pensamiento jurídico de Luigi Ferrajoli*, pp. 41-57. España: Editorial Trotta.

Carbonell, M. y Salazar, P. (2009). "La teoría general del garantismo: rasgos principales" por Gascón Abellán, Marina en *Garantismo: estudios sobre el pensamiento jurídico de Luigi Ferrajoli*, pp. 21-39. España: Editorial Trotta.

Carbonell, M., Orozco, W., y Vásquez, R. (S/F). "Estado de derecho: Concepto, fundamentos y democratización en América Latina". México. Siglo XXI.

Cárdenas, J. (2005). *Transición política y reforma constitucional en México*. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie G: Doctrina Jurídica, núm. 201, 2da edición.

Carpizo, J. (2011). *El Presidencialismo mexicano*, Siglo XXI Editores, México.

Cassirer, E. (1985). *El mito del Estado*. México. Fondo de Cultura Económica.

Cassirer, E. (2013). *Filosofía de la ilustración*. México. Fondo de Cultura Económica.

Cerroni, U. (2008) *Introducción al Pensamiento Político*. México. Editorial Siglo XXI Editores.

Corcuera, S. (2001) *Derecho Constitucional y Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, México, Oxford.

Courtis, C. (2010-2012) *“Guía de estudios de Derechos Económicos, Sociales y Culturales”* México, Flacso.

Dahl, R. (1999) *La democracia y sus críticos*. México. Flacso.

Díaz, E. (2002). “Estado de derecho y legitimidad democrática”. En Miguel Carbonell, Wistano Orozco y Rodolfo Vázquez, comps. *Estado de derecho: concepto, fundamentos y democratización en América Latina*. México, D.F. Siglo XXI.

Espinosa, P. (2004). *50 años de Lucha y Reflexión, la Participación de la Mujer en los Procesos Electorales Mexicanos*. México. Instituto Nacional de las Mujeres.

Ferrajoli, L. (2004). “2. Derechos Fundamentales”, en *Derechos y Garantías. La ley del más débil*, España, Editorial Trotta.

Ferrajoli, L. (2010). *Democracia y garantismo*. España: Editorial Trotta.

Ferrajoli, L. (2010). *Derechos y garantías: la ley del más débil*. España: Editorial Trotta.

Ferrajoli, L. (2014). *La democracia a través de los derechos*. España: Editorial Trotta.

Fix, H.(2006). *Los derechos políticos en el ordenamiento jurídico vigente*. En “Los derechos políticos de los mexicanos”. México. UNAM.

François, J. (1997). *Prud'homme - Consulta popular y democracia directa*. México: IFE.

Galli, C. (2013). *El malestar de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica. ISBN: 978-950-557-963-1.

García, A. (2010). *Guía de Estudio de Protección Nacional de los Derechos Humanos*. México. FLACSO.

Garrido, L. (2005). *El Partido de la Revolución Institucionalizada. La formación del nuevo Estado en México (1928-1945)*. México: Siglo XXI Editores.

Garrido, L. (2005). *El partido de la revolución institucionalizada*. México, Siglo Veintiuno.

González, N. (2002). *Los derechos humanos en la historia*. México. Alfaomega-Universidad de Barcelona.

Guastini, R. (2003). "La constitucionalización del ordenamiento jurídico: el caso italiano" en Carbonell, M., *Neoconstitucionalismo*, España, Editorial Trotta.

Guastini, R. (2009). *La constitucionalización del ordenamiento jurídico: el caso italiano*, en Miguel Carbonell. "Neoconstitucionalismo". España: Editorial Trotta.

Gutiérrez, J. (2010-2012) "*Guía de Estudio de la Materia Introducción al Derecho Internacional de los Derechos Humanos*", México, Flacso.

Gutiérrez, P. y Zovatto, D. (2011). *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*. México: Universidad Nacional Autónoma de México – IDEA. ISBN: 978-607-02-2355-6.

Held, D. (1992). *Modelos de democracia*. (Primera edición en inglés 1987). (1992). *Introducción*, en "Modelos de democracia". México: Alianza Editorial.

Held, D. (Primera edición en inglés 1987). (1992). "8. La nueva polarización de los ideales democráticos". En: *Modelos de democracia*. México: Alianza Editorial. p. 293-306. (13)

Herdegen, M. (2005) "*Introducción*" en *Derecho Internacional Público*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Ingram, M. (2010). *Guía de estudio de Estado de Derecho y Democracia*. México, FLACSO.

Laporta, F. (2002). "Imperio de la ley: Reflexiones sobre un punto de partida de Elías Díaz." En Miguel Carbonell, Wistano Orozco y Rodolfo Vázquez, comps. *Estado de derecho: concepto, fundamentos y democratización en América Latina*. México, D.F. Siglo XXI.

Lujambio, A. (2000) *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*. México: Editorial Océano.

Manin, B. (1995). "La democracia de los modernos. Los principios del gobierno representativo." en revista *Sociedad*. Abril. No. 6. FCS-UBA.

Martí, J. (2006). *Los elementos fundamentales de la democracia deliberativa*, en Martí "La república deliberativa .Una teoría de la democracia". España. Marcial Pons.

Merino, M. (2003). *La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México*. México: Fondo de Cultura Económica.

Montes de Oca, F. (2011). *Introducción en La ciudad de Dios*. Decimonovena edición. México. Editorial Porrúa.

Montesquieu. (2010). *El Espíritu de las leyes*. México: Editorial Porrúa.

Navarro, J. (2005). *Control y vigilancia del origen, monto y uso de los recursos partidarios*. México: Porrúa.

Nohlen, D. (2004). *Sistemas electorales y partidos políticos*. México: Editorial Fondo de Cultura Económico.

O'Donnell, G. (2004). "Notas sobre la democracia en América Latina", en Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *La Democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Buenos Aires: Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, S.A

Oraá, J. y Gómez, F. (2002). *La Declaración Universal de los Derechos Humanos. Un breve comentario en su 50 aniversario*. Bilbao. Universidad de Deusto.

Peralta, L. (2006). *La participación de las mujeres en las estructuras del Partido de la Revolución Democrática (1989-2002)*. México: Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa.

Platón. (2006). *La República o el Estado*. México: Gernika.

Platón. (2012). *Apología de Sócrates. Critón – Banquete* Platón. España: Mestas Ediciones.

Przeworski, A., Manin, B. y Stokes, S. (2002). *Elecciones y representación*, en revista “Zona abierta”, Núm. 100/101. Madrid.

Sabine, G. (2010). *Historia de la Teoría Política*. México: Fondo de Cultura Económica.

Salazar, P. (2006). *La democracia constitucional una radiografía teórica*. México: FCE.

Salazar, P. (2006). *La democracia constitucional una radiografía teórica*. México: FCE.

San Agustín. (2011). *La ciudad de Dios*. México: Editorial Porrúa.

Sartori, G. (1997). *Teoría de la democracia, Tomo 2, Los problemas clásicos*, España: Alianza Editorial.

Sartori, G. (2002). *Partidos y Sistemas de Partidos*. España: Alianza Editorial. Colección ciencias sociales, número 107.

Schumpeter, J. (1983). *Capitalismo socialismo y democracia*, Tomo 1, Barcelona: Ediciones Orbis.

Serrano, S. (2011) *Los derechos políticos en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos*. México: FLACSO.

(S/A). (2014). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México: TEPJF.

(S/A). (2014). *Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales*. México: INE y otros.

(S/A). /S/F). *Latina*. México: Universidad Nacional Autónoma de México – IDEA. ISBN: 970-32-3459-3.

Stammers, N. (2005). *La aparición de los derechos humanos en el Norte: hacia una revaloración histórica*, en Caber, Naila (ed.), “Ciudadanía incluyente: significados y expresiones”. México: PUEG-UNAM.

Valdés, L. (1997). *Sistemas electorales y de partidos*. México: IFE.

Vázquez, D. (2008). *Guía de estudio de Teoría de la Democracia*. México: FLACSO.

Vázquez, D. (2011) *Guía de estudio derechos políticos y participación ciudadana*. México: Flacso.

Vázquez, R. (2002). *El Estado de derecho: Una justificación*, en Miguel

Zovatto, D. (2006). *Regulación jurídica de los partidos políticos en América*.

CIBEROGRAFÍA

Arce, R. (2014). "Partidos políticos y su crisis social" en *CRÓNICA.com.mx*. Disponible en <http://www.cronica.com.mx/notas/2014/819519.html>

Asamblea Legislativa Plurinacional. (2010). Gaceta Oficial de Bolivia: Ley N°018. Disponible en: https://www.oep.org.bo/wp-content/uploads/2017/01/Ley_018.pdf

Báez, A. (2017). Modelar la representación política para lograr gobernabilidad democrática. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Disponible en: https://www.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files//archivos_libros/TSDE_50_Modelar%20la%20representacio%CC%81n_Ba%CC%81ez%20Carlos.pdf

Báez, C. y Tello, M. (2015). *El fenómeno de las candidaturas independientes en México. Análisis de su implementación y primeros resultados en el proceso electoral 2015*. Revista Mexicana de Derecho Electoral, número 7-8. Disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-electoral/article/view/10091>

Bareiro, L. y Soto, L. (S/F). *Regulación jurídica de los partidos políticos en Paraguay*. Disponible en <http://pdba.georgetown.edu/Parties/Paraguay/Leyes/regulacionjuridica.pdf>

Becerra, J. y Miranda, A. (2013). El uso del canon internacional de los derechos humanos. Revista Opinión Jurídica, vol. 12, núm. 24, julio-diciembre, pp. 17-33 Colombia: Universidad de Medellín. file:///C:/Users/Usuario/Downloads/art%C3%ADculo_redalyc_94530028002.pdf

Biblioteca y Archivo Central del Congreso Nacional de Paraguay. *Ley N° 4.743 Que regula el financiamiento político*. Disponible en <http://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/1198/regula-el-financiamiento-politico>

Bovero, M. (2002). *Democracia y derechos fundamentales*, Isonomía: Revista de Teoría y Filosofía del Derecho, Alicante. Disponible en www.cervantesvirtual.com/.../democracia-y-derechos-fundamentales...

Cámara de Diputados de Chile. (S/F). *Constitución Política de la República de Chile*. Disponible en https://www.camara.cl/camara/media/docs/constitucion_politica.pdf

Cámara de Diputados de Chile. (S/F). *Ley Orgánica Constitucional Sobre Votaciones Populares y Escrutinios. Ley N° 18.700*. Disponible en <https://www.servel.cl/votaciones-y-escrutinios/>

Cámara de Diputados de Chile. *Ley Sobre transparencia, límite y control de gasto electoral. Ley N°19.884*. Disponible en <https://www.servel.cl/gasto-electoral/>

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (SF). *Comisión de Puntos Constitucionales*. Disponible en: <https://vozyvoto.com.mx/reduciendo-el-financiamiento-a-partidos-politicos-a-la-mitad/>

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (S/F). *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/cofipe_2008/COFIPE_abro.pdf

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (S/F). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (S/F). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_240217.pdf

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (S/F). *Ley General de Partidos Políticos*. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPP_130815.pdf

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (S/F). *Comisión de Puntos Constitucionales*. Disponible en: http://vozyvoto.com.mx/wp-content/uploads/2019/10/P_DICTAMEN_art_41_FINANCIAMIENTO-22-10-2019.pdf

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (S/F). *Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales*. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE_270117.pdf

Campos, G. (2014). *Las candidaturas independientes en México*. Revista Derecho del Estado, núm. 33, julio-diciembre, pp. 65-99. Disponible en: <http://www.redalyc.org/pdf/3376/337632740003.pdf>

Campos, G. (2014). *Las candidaturas independientes en México*. Revista Derecho del Estado, núm. 33, julio-diciembre, pp. 65-99. Universidad Externado de Colombia. Bogotá, Colombia. Disponible en: <http://www.redalyc.org/pdf/3376/337632740003.pdf>

Castillo, L. (2012). La relación entre los ámbitos normativos internacional y nacional sobre derechos humanos Estudios Constitucionales, vol. 10, núm. 2, 2012, pp. 231-279 Santiago de Chile: Centro de Estudios Constitucionales. file:///C:/Users/Usuario/Downloads/art%C3%ADculo_redalyc_82025038005.pdf

CEPAL. (2016). "Panorama Social de América Latina" Santiago de Chile. http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39965/4/S1600175_es.pdf

Coggan, P. (2013) *The Last Vote*. p.2, traducido por Isabel Turrent. Disponible en: <http://www.letraslibres.com/mexico-espana/politica/churchill-tenia-razon>

CONEVAL. (S/F). "*Cuadro resumen evolución nacional y por entidad federativa*". México. Disponible en: http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/Pobreza_14/Cambios_pobrez_a_pobreza_extrema_2010_2014.zip

Congreso de Colombia. (2005). Diario Oficial 46.102. Ley 996 de 2005. Disponible en: <http://consejoderedaccion.org/webs/traslapista2015/wp-content/uploads/2015/11/3.3-Ley-996-de-2005-Garant%C3%ADas-electorales.pdf>

Congreso de la República de Perú. (S/F). *Constitución Política del Perú*. Disponible en <http://www4.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/Constitu/Cons1993.pdf>

Congreso Nacional. (S/F). Ley orgánica de régimen electoral. Ley núm. 15-19. Disponible en:

https://jce.gob.do/DesktopModules/Bring2mind/DMX/Download.aspx?EntryId=12450&Command=Core_Download&language=es-ES&PortalId=1&TabId=190

Corporación Latinobarómetro. (S/F). Informe 2013. Disponible en: [file:///C:/Users/Usuario1/Downloads/DC_EVE_127_16-INFORME_LB_2013%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Usuario1/Downloads/DC_EVE_127_16-INFORME_LB_2013%20(1).pdf)

Corporación Latinobarómetro. (S/F). *Informe 2013*. Disponible en: [file:///C:/Users/Usuario1/Downloads/DC_EVE_127_16-INFORME_LB_2013%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Usuario1/Downloads/DC_EVE_127_16-INFORME_LB_2013%20(1).pdf)

Corte Constitucional de Colombia. (2016). *Constitución Política de Colombia*. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia.pdf>

Criado de Diego Marcos. (2012). Sobre el concepto de representación política: lineamientos para un estudio de las transformaciones de la democracia representativa. *Revista de derecho del Estado*, Número 28, enero-junio, pp. 77-114. Disponible en: <http://revistas.uexternado.edu.co/index.php/derest/article/view/3180/3061> (Consultado 24 mayo 2018)

Cruz, L. (2012). El Laberinto de la representación: una mirada desde México. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Disponible en: https://www.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files/archivos_libros/temas%2030_cruz.pdf

De la Peza, J. (2007). "Candidaturas independientes", en *Tratado de derecho electoral comparado de américa latina*. Disponible en <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/tratado-de-derecho-electoral-comparado-de-america-latina.pdf>

Dieter, N. (2012) *Democracia, transición y gobernabilidad en América Latina*, IFE, México. Disponible en <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/qdiuris/cont/3/cnt/cnt4.pdf>

Espinoza T. (2012) *Sistemas Parlamentario, Presidencial y Semipresidencial*. Cuadernos de divulgación de la Cultura Democrática. No. 20. IFE,

México. Disponible en http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/sistemas_parlamentario.htm#parlamentario

Fix, H. (1991). La oposición política en México (Relatoría) en *Memoria del Coloquio "La oposición política en México"*. Anuario Jurídico XVIII. UNAM, México. Disponible en <http://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/391/5.pdf>

Freidenberg, F. (2017) *Cuando la ciudadanía toma las riendas. Desafíos de las candidaturas independientes*. Disponible en http://portales.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files//archivos_libros/CS74_Freidenberg_0.pdf

Galán, R. (2013). Avances en la configuración jurisdiccional del derecho a registro de los candidatos independientes. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Disponible: <file:///C:/Users/Usuario/Downloads/Dialnet-AvancesEnLaConfiguracionJurisdiccionalDelDerechoAR-4726557.pdf>

Gutiérrez, S. (2019). Iniciativa de Ley. Disponible en: <file:///C:/Users/Usuario/Desktop/INICIATIVA%20REFORMA%20CONSTITUCIONAL%20AUSTERIDAD%20ELECTORAL.pdf>

Haro, R. (2002). La oposición política en el régimen democrático en *Constitución, Poder y Control*. México: UNAM. Disponible en <http://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/391/5.pdf>

Hernández, A. (S/F). *Regulación jurídica de los partidos políticos en Colombia*. Disponible en <http://pdba.georgetown.edu/Parties/Colombia/Leyes/regulacionjuridica.pdf>

Infoleyes. (S/F). *Ley del Régimen Electoral. Ley N°026*. Disponible en <https://bolivia.infoleyes.com/norma/1888/ley-del-regimen-electoral-026>

Instituto Federal Electoral. (2014). *Informe País, sobre la calidad de la ciudadanía en México*. Disponible en http://www.ine.mx/archivos2/s/DECEYEC/EducacionCivica/Informe_pais_calidad_ciudadania_IFE_FINAL.pdf, 2014.

Instituto Nacional Electoral. (2017). *Acuerdo INE/CG339/2017. Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se establecen las cifras*

del financiamiento público de los partidos políticos nacionales y de gastos de campaña del conjunto de candidaturas independientes para el ejercicio 2018. Disponible en <http://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/93433/CGex201708-18-ap-2.pdf> (consultado el 15 de mayo de 2018).

Instituto Nacional Electoral. (2018). *Acuerdo INE/CG283/2018. Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional electoral por el que se distribuye a las candidaturas independientes el financiamiento público así como la prerrogativa relativa a la franquicia postal, para la etapa de campaña electoral del proceso electoral federal 2017-2018.* Disponible en <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/95600/CGex2urg201803-28-ap-1.pdf> (consultado el 15 de mayo de 2018).

Lagunes, O. y Arellanes, P. (2016). *Las candidaturas independientes en las elecciones de 2015 en México. Límites legales, éxitos electorales y participación ciudadana.* Disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-69162016000200060

Manriquez, J., Guzmán, R. y Hernández, R. (2014). *Candidaturas independientes. Experiencia Quintana Roo*, en Revista Mexicana de Derecho Electoral. Número 5, Enero-Junio. México: Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Mirón. R., López, A., y Bárcena. S. (2017). *Los Congresos en México: la representación política en el contexto de las reformas electorales.* Universidad Nacional Autónoma de México. Disponible en: http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/4027/congresos_111217.pdf?sequence=2&isAllowed=y

Nateras, E. (2014). *Representación política en México.* Instituto Tecnológico Autónomo de México. Disponible en: http://departamentodecienciapolitica.itam.mx/sites/default/files/u327/eduardo_nateras.pdf

Organización de las Naciones Unidas. (2006). *Los principales tratados internacionales de derechos humanos*. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/CoreTreatiessp.pdf>

Organización de las Naciones Unidas. (S/F). *Declaración Universal de Derechos Humanos*. Disponible en: <http://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>

Organización de las Naciones Unidas. (S/F). *Ley de Partidos Políticos*. Ley N° 28094. Disponible en https://oig.cepal.org/sites/default/files/2003_ley28094_per.pdf

Organización de los Estados Americanos. (S/F). *Código Electoral Paraguayo*. Disponible en https://www.oas.org/es/sap/deco/moe/Paraguay2013/docs/CODIGO_ELECTORAL.pdf

Organización de los Estados Americanos. (S/F). *Constitución Nacional*. Paraguay. Disponible en https://www.oas.org/juridico/spanish/par_res3.htm

Organización de los Estados Americanos. (S/F). *Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia*. Disponible en https://www.oas.org/dil/esp/Constitucion_Bolivia.pdf

Prieto, L. (2001) “*Los derechos sociales y el principio de igualdad sustancial*” en Carbonell, Miguel, “*Derechos sociales y derechos de las minorías*”, México, Porrúa.

Ramírez, L. (2010). *Candidaturas independientes*. Senado de la República: Instituto de Investigaciones jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Disponible en: <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/12103/candidaturas-independientes.pdf?sequence=8&isAllowed=y>

Registraduría Nacional del Estado Civil de Colombia. (S/F). *Ley 130 de 1994 Consejo Nacional Electoral*. Disponible en <https://wsr.registraduria.gov.co/Ley-130-de-1994-Consejo-Nacional.html>

Reveles, F. (2017). *Problemas de la representación política y de la participación directa en la democracia*. Estudios políticos, Novena época, núm. 42, septiembre-diciembre, pp. 11-35. Disponible en: www.revistas.unam.mx/index.php/rep/article/download/61667/54311 (Consultado 23 mayo 2018).

Robles, C. (2015). *El quid y el telos de la Constitución en México*. Disponible en: <http://ri.uaemex.mx/bitstream/handle/20.500.11799/58178/Tesis%20de%20Doctorado%20Claudia%20Robles.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Secretaria de Gobernación. (2013). Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Practicas Ciudadanas 2012. Disponible en: http://www.encup.gob.mx/work/models/Encup/Resource/69/1/images/Presentacion-5ta-ENCUP_2013.pdf

(S/A). (2009). Gaceta Oficial de Bolivia. Constitución Política del Estado. Disponible en: <https://www.oep.org.bo/marco-normativo/constitucion-politica-del-estado/>

(S/A). (S/F). Estado Dominicano. *Constitución de la República Dominicana*. Disponible en <http://www.ifrc.org/docs/idrl/751ES.pdf>

(S/A). (S/F). Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano identificado con el número de expediente SUP-JDC-037/2001, disponible en: <https://www.te.gob.mx/buscador/>

(S/A). (S/F). *Ley Electoral de la República Dominicana 275-97*. Disponible en <http://pdba.georgetown.edu/Electoral/DomRep/leyelectoral.pdf>

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2002). *El Derecho a ser Votado y las Candidaturas Independientes*. Disponible en: http://www.te.gob.mx/documentacion/publicaciones/Sentenciasrel/05_michoacan.pdf

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (S/F). *Glosario de términos*. Disponible en: <http://www.trife.gob.mx/glossary/3/letterp>

Ugalde, C. y Hernández, S. (S/F). *Una alternativa funcional*. Disponible en <http://www.estepais.com/articulo.php?id=55&t=una>

Anexo 1

Reforma electoral de 2014. Más dinero a los partidos políticos⁴³

La reforma electoral federal 2014 transformó radicalmente el sistema electoral mexicano, al sentar las bases para que el ahora Instituto Nacional Electoral (INE), sea el órgano rector y único en materias tan fundamentales como la capacitación electoral; geografía electoral, diseño y determinación de los distritos electorales y división del territorio en secciones electorales; padrón y la lista nominal de electores; ubicación de las casillas y designación de los funcionarios de sus mesas directivas; reglas, lineamientos, criterios y formatos en materia de resultados preliminares, encuestas o sondeos de opinión, observación electoral, conteos rápidos, impresión de documentos y producción de materiales electorales; así como la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos.

Con el último de los temas descritos se relaciona la “nacionalización” de la fórmula utilizada por el INE para determinar el monto de los recursos económicos que reciben los partidos políticos anualmente conocido como financiamiento público ordinario, que presupone que las autoridades electorales en las entidades federativas utilicen la misma para asignarle recursos anualmente a los partidos, en una homologación que en términos reales resulta más dinero a los partidos políticos en las entidades donde tienen acreditación.

El modelo actual de financiamiento a los partidos políticos tiene como referencia fundamental la reforma constitucional federal en materia político electoral de 2007⁴⁴, en la cual se estableció una fórmula más clara para determinar el monto del financiamiento público ordinario y de campaña a los partidos políticos, con lo cual

⁴³ El presente anexo se integró a partir de una síntesis del ensayo al rubro indicado, de la autoría de Jorge Manriquez Centeno, y Rocío Hernández Arévalo, publicado en Revista Justicia Electoral, Cuarta Época, Volumen 1, número 17, Primer Semestre de 2014, enero-junio, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Pp. 197 a 233.

⁴⁴Según la exposición de motivos, dicha reforma constitucional haría: “... posible que no siga creciendo, como ha sido hasta ahora, con motivo del incremento en el número de partidos políticos nacionales. La forma propuesta permite claridad y transparencia sobre el costo que el sistema de partidos, es decir una parte fundamental del sistema democrático, implica para la sociedad.

“Para decirlo de manera clara y sencilla: con la nueva forma de cálculo propuesta por esta Iniciativa, el financiamiento público a los partidos políticos nacionales supone que cada ciudadano inscrito en el padrón aportaría, anualmente, 35 pesos con 40 centavos.”.

se le dio mayor congruencia al financiamiento público de los partidos políticos nacionales, y se dejaron de lado factores que tenían una alta variabilidad, como el número de partidos políticos (Murayama, 2008).

Dicha fórmula, que continúa vigente en el artículo 41 de nuestra Carta Magna, establece que el financiamiento público ordinario: *“... se fijará anualmente, multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por el sesenta y cinco por ciento del salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal. El treinta por ciento de la cantidad que resulte de acuerdo a lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior”*.⁴⁵

Tal como menciona Ciro Murayama, antes de 2007 se empleaba una fórmula que incluía otros elementos, entre ellos el número de partidos políticos representados en el Congreso de la Unión, lo que la hacía compleja y al mismo tiempo permitía que se presentaran: *“... situaciones como la de 2001, donde la llegada de tres nuevos partidos políticos al Congreso incrementó el dinero correspondiente a todos los partidos en un 47%”* (Murayama, 2008: 65).

Cabe destacar que al expedirse tanto la reforma constitucional el 10 de febrero de 2014 como la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE) y la Ley General de Partidos Políticos (LGPP), el 23 de mayo de 2014, el legislador federal no modificó la fórmula para el cálculo de financiamiento público ordinario que se ministra a los partidos políticos.

Es de resaltarse que el financiamiento otorgado a los partidos políticos de nueva creación⁴⁶ no significa destinar más financiamiento público ordinario,

⁴⁵ Para el año de 2008, la reforma al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales estableció en su artículo 78, base primera, inciso a), que el número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral sería el que se tuviera en el mes de julio del año que correspondiera.

⁴⁶ A principios del 2014 los partidos políticos registrados ante el INE eran el Partido Acción Nacional, el Partido Revolucionario Institucional, el Partido de la Revolución Democrática, el Partido del Trabajo, el Partido Verde Ecologista de México, Movimiento Ciudadano, Nueva Alianza, y a partir del nueve julio de 2014, el INE otorgó registró legal a los partidos nacionales MORENA, Partido

constituyéndose una bolsa anual general de financiamiento inmodificable, ya que el número de partidos políticos no es parte integral de la fórmula para el cálculo del mismo. Al respecto, el INE emitió consideraciones sobre el particular⁴⁷; así por ejemplo, el monto total anual ordinario que se les asignó en 2014 a los partidos políticos (3 mil 810 millones 786 mil 094 de pesos), era inamovible, aunque se aprobaran dos, tres o cuatro partidos políticos nuevos; lo mismo se tiene con el financiamiento del año 2015 (3 mil 902 millones 942 mil 519 de pesos).

Pese a lo anterior, si realizamos una comparación del financiamiento de los partidos políticos nacionales entre 2009 y 2015, tendríamos que el financiamiento público ordinario otorgado por el INE (hasta 2014 fue el Instituto Federal Electoral el encargado de ello) a los partidos políticos ha tenido un crecimiento constante, inclusive para 2015 se previó financiamiento para candidaturas independientes que contendieron en la elección intermedia, lo que necesariamente lleva a replantear el tema de financiamiento público de los partidos políticos a nivel nacional, ya que conlleva sumas onerosas para el erario público, tal como se presenta en el siguiente cuadro, en el cual se desglosa el financiamiento que por diversos conceptos han recibido los partidos políticos del 2009 al 2015:

CUADRO 1
Comparativo del financiamiento público a nivel federal de los partidos políticos entre 2009 y 2015

Año	Actividades ordinarias permanentes	Gastos de campaña	Actividades específicas	Candidatos independientes	Franquicia postal	Franquicia Telegráfica	Total
2009	2,731,629,587.70	819,488,876.31	80,520,563.90				\$3,631,639,027.91
2010	2,910,057,120.41		87,301,713.61				\$2,997,358,834.02
2011	3,119,352,241.63		93,580,567.25				\$3,212,932,808.88
2012	3,361,120,841.57	1,680,560,420.79	100,833,625.25				\$5,142,514,887.61
2013	3,563,925,973.66		106,917,779.21				\$3,670,843,752.87

Humanista y Partido Encuentro Social, los cuales (en términos del artículo 51, numeral 2, inciso a) de la LGPP , de agosto a diciembre de 2014) recibieron cada uno 31 millones 756 mil 550 de pesos por concepto de financiamiento público para sus actividades ordinarias.

⁴⁷ Las consideraciones realizadas por el Consejo General del INE, con relación al otorgamiento de financiamiento público ordinario a los tres nuevos partidos políticos, se pueden consultar en el Acuerdo número INE/CG106/2014.

Año	Actividades ordinarias permanentes	Gastos de campaña	Actividades específicas	Candidatos independientes	Franquicia postal	Franquicia Telegráfica	Total
2014	3,810,786,094.30		114,323,582.85				\$3,925,109,677.15
2015	3,902,942,519.00	1,170,882,756.00	117,088,276.00	7,798,079.00	156,117,701.00	693,497.00	\$5,355,522,827.00

* Fuente: Información obtenida de la página oficial de *Internet* del INE.

Situación en las entidades federativas

Los partidos políticos tienen otra vía, otra puerta para acceder al financiamiento público, esto es, la bolsa de recursos que reciben tanto para gastos ordinarios como de campaña, que se determina y otorga en las entidades federativas.

La historia del financiamiento público a los partidos políticos en las entidades comenzó con la reforma constitucional federal de 1996 al establecerse en su artículo 116 que en las entidades federativas y el Distrito Federal: *“... de acuerdo con las disponibilidades presupuestales, los partidos políticos reciban, en forma equitativa, financiamiento público para su sostenimiento y cuenten durante los procesos electorales con apoyos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio universal”*.

En los hechos esto tuvo como consecuencia que los partidos políticos recibieran recursos a nivel nacional por el entonces IFE y en cada una de las entidades federativas y el entonces Distrito Federal, pero sin que se estableciera una fórmula única, conformándose una heterogeneidad de fórmulas de asignación de recursos (Astudillo, 2014).

Como lo comentamos, la reforma constitucional de 2007 y la legal de 2008 establecieron una fórmula más clara de asignación de recursos para los partidos políticos nacionales, en la que se consideraron dos variables como son el 65% de un salario mínimo, y el número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral con corte al mes de julio del año que corresponda, que al multiplicarse entre ellas se obtenía una bolsa general que posteriormente se distribuiría entre todos los partidos políticos involucrados bajo dos factores: el 30% de forma igualitaria; y el 70% de

acuerdo con el porcentaje de votación que hayan obtenido en la última elección de diputados. Con ello se dio mayor congruencia a la determinación de los recursos que se destinen a los partidos políticos⁴⁸.

Esa fórmula adoptada por el legislador federal en 2007 y 2008 permeó de diferente forma hacia todos los estados, los cuales fueron ajustándola de acuerdo con sus consideraciones. Inclusive tres entidades federativas mantuvieron una fórmula basada en los costos mínimos de campaña, por lo cual la heterogeneidad continuó siendo el común denominador en la materia.

A grandes rasgos, las fórmulas para el cálculo de financiamiento público ordinario en las entidades federativas, que estuvieron vigentes hasta antes de la entrada en vigor de la reforma electoral 2014, conforme a sus variables, podíamos agruparlas en tres esquemas:

- a) De las 32 entidades federativas, 25 basaban su fórmula conforme al padrón electoral y un porcentaje de un salario mínimo.
- b) Colima, Nayarit, Querétaro y San Luis Potosí fijaban su fórmula en la lista nominal y un porcentaje de un salario mínimo.
- c) Durango, Hidalgo y Zacatecas utilizaban una fórmula totalmente diferente al determinar su financiamiento considerando costos mínimos de campaña.

En las entidades federativas (al menos hasta antes de la entrada en vigor de las reformas constitucional y legal de 2014), no existía un porcentaje común para

⁴⁸ Es preciso resaltar que dichas variables ya habían sido adoptadas años antes por algunos congresos locales, como en el caso de Quintana Roo que, mediante una reforma constitucional local en 2002, y legal de 2003, estableció una fórmula con un porcentaje de salario mínimo multiplicado por el número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral de un mes determinado. Por ello se puede hablar de un efecto a la inversa de lo que comúnmente se piensa, donde las entidades federativas van ajustando su normatividad a los cambios que se presentan a nivel federal.

calcular el monto de financiamiento público que se otorga a los partidos políticos para sus actividades ordinarias⁴⁹, tal como se aprecia en el siguiente cuadro:

CUADRO 2
Estados en los que los órganos electorales utilizaban como variable el porcentaje de un salario mínimo para el cálculo del financiamiento público para actividades ordinarias de los partidos políticos, hasta antes de la entrada en vigor de la reforma electoral 2014

Porcentajes de un salario mínimo que se aplicaban en cada estado											
20%	30%	33%	35%	40%	45%	50%	60%	65%	80%	85%	88%
Baja California Guanajuato Michoacán Nuevo León Puebla Querétaro Veracruz	Oaxaca	San Luis Potosí	Baja California Sur Coahuila Tamaulipas	Chiapas Estado de México Guerrero	Sonora	Colima	Quintana Roo Sinaloa Yucatán	Campeche Chihuahua Distrito Federal Jalisco Tabasco Tlaxcala	Aguascalientes	Morelos	Nayarit

* Fuente: Elaboración propia a partir de información obtenida de las páginas oficiales de *Internet* de los órganos electorales de cada entidad federativa.

Del cuadro se deriva que en 29 legislaciones electorales locales, hasta antes de la entrada en vigor de la reforma electoral 2014, se preveía que la bolsa de financiamiento total de cada entidad federativa se determinaba con base en el padrón electoral (o lista nominal) y el porcentaje de un salario mínimo, para después distribuirse entre los partidos políticos.

Lo anterior podría deberse a dos situaciones:

1. A una omisión del legislador federal al no establecer en el artículo 116 constitucional la obligación de las legislaturas locales de prever en la normativa estatal los componentes de la fórmula, incluyendo dicho porcentaje.
2. A que el legislador federal determinó dejar al arbitrio de cada congreso estatal dicha determinación, considerando las particularidades políticas, sociales y/o económicas de cada entidad federativa.

⁴⁹ Este aspecto es de gran importancia, dado que a mayor porcentaje de salario mínimo, mayores serán los recursos que se distribuirán entre los partidos políticos y a la inversa.

Por otra parte, la distribución del financiamiento a nivel local tampoco era de manera homogénea en sus factores de distribución, ya que mientras a nivel federal se establecía que el 30% se distribuiría de forma igualitaria entre todos los partidos políticos involucrados; y posteriormente el 70% restante se distribuiría entre éstos, tomando como base el porcentaje de votación que hayan obtenido en la más reciente elección de diputados, no en todas las entidades federativas los factores de distribución correspondían al 30–70, sino que lo otorgaban conforme a lo siguiente:

CUADRO 3
Factor porcentaje de distribución del financiamiento
público para actividades ordinarias de los partidos políticos

Entidad	Porcentaje de distribución igualitaria entre todos los partidos políticos								Porcentaje de distribución de acuerdo con la votación obtenida de diputados de mayoría relativa en la última elección local ordinaria									
	10	15	20	30	33	35	40	50	50	60	65	67	70	80	85	90	100	
Aguascalientes				X								X						
Baja California								X										
Baja California Sur				X								X						
Campeche				X								X						
Chiapas				X								X						
Chihuahua				X								X						
Coahuila				X								X						
Colima									X									
Distrito Federal				X								X						
Durango				X								X						
Estado de México		X												X				
Guanajuato						X					X							
Guerrero				X								X						
Hidalgo																X		
Jalisco				X								X						
Michoacán				X								X						
Morelos	X														X			
Nayarit					X													
Nuevo León				X								X						
Oaxaca				X								X						
Puebla				X								X						
Querétaro						X												
Quintana Roo				X								X						
San Luís Potosí								X										
Sinaloa			X										X					
Sonora				X								X						
Tabasco				X								X						
Tamaulipas						X					X							
Tlaxcala				X								X						
Veracruz				X								X						
Yucatán						X					X							
Zacatecas				X								X						
TOTAL	1	1	1	20	1	4	1	2	2	1	4	1	20	1	1	1	1	

* Fuente: Elaboración propia a partir de información obtenida de las páginas oficiales de *Internet* de los órganos electorales de cada entidad federativa.

De lo anterior tenemos que la heterogeneidad en las fórmulas impactaba no sólo a las variables que la integraban, sino también en los factores de distribución del financiamiento público ordinario entre los partidos políticos involucrados.

La reforma electoral de 2014, concretamente lo previsto en el artículo 51, numeral 1, inciso a), fracción I, de la LGPP estableció que:

“El Consejo General, en el caso de los partidos políticos nacionales, o el Organismo Público Local, tratándose de partidos políticos locales, determinará anualmente el monto total por distribuir entre los partidos políticos conforme a lo siguiente: multiplicará el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral federal o local, según sea el caso, a la fecha de corte de julio de cada año, por el sesenta y cinco por ciento del salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal, para los partidos políticos nacionales, o el salario mínimo de la región en la cual se encuentre la entidad federativa, para el caso de los partidos políticos locales.”

Ello dejó claro que la fórmula para el cálculo del financiamiento público prevista en dicho ordenamiento se aplicará tratándose de los partidos políticos nacionales registrados ante el INE y los partidos políticos locales registrados ante los OPLE, respectivamente.

Así, los órganos jurisdiccionales en materia electoral han sentado precedentes tanto a nivel local como federal, marcando la pauta que deberán seguir las legislaciones locales respecto de la fórmula para determinar el financiamiento de los partidos nacionales con participación en los estados. Por ejemplo, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y el Tribunal Electoral de Quintana Roo, mediante sentencias SUP-JRC-447/2014 y JIN/001/2014, respectivamente, determinaron que aún y cuando no se reformaron las leyes electorales en materia de financiamiento público, los OPLE de Aguascalientes y Quintana Roo, respectivamente, deberían calcular el financiamiento público ordinario que se destinaría a los partidos políticos durante el año 2015, con base en la fórmula prevista en la Ley General de Partidos Políticos.

A decir del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación "... el artículo 51 de la Ley General de Partidos Políticos, establece las bases a partir de las cuales se deben calcular los montos de financiamiento para partidos políticos nacionales y locales, así como para su distribución [...] Máxime que en términos del artículo NOVENO transitorio previsto en la Ley General de Partidos Políticos se estableció que se derogan todas las disposiciones que se opongan al decreto por el que se promulgó la citada ley general" (SUP-JRC-447/2014); situación que retomó el Tribunal Electoral de Quintana Roo, al afirmar que "Con el decreto de reforma constitucional en materia electoral publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce y los decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de mayo de ese mismo año en los cuales se expidió, entre otras, la Ley General de Partidos Políticos, se estableció un nuevo marco constitucional y legal de carácter general, en el que se establecen las bases y parámetros que regirán el sistema electoral mexicano, tanto a nivel federal como local" (JIN/001/2014).

Se puede interpretar, tal como ya lo ha señalado Cesar Astudillo, que existe "... una directriz homogénea en cuanto a la fórmula para la cuantificación del financiamiento ordinario e impide que, como venía sucediendo desde 1996, cada entidad federativa tenga libertad para decidir su esquema de financiamiento" (Astudillo en Voz y Voto, 2014: 32). Tal y como lo hicieron los congresos locales de homologar la fórmula establecida en el artículo 51, a nivel nacional, retomándola en forma idéntica, en un cambio mayor al régimen del sistema de los partidos políticos, significando la nacionalización de la fórmula.

En este sentido, Astudillo considera que *"... el artículo 51 de la ley establece que el monto total que se distribuirá entre los partidos políticos nacionales como financiamiento ordinario se calculará multiplicando el número total de ciudadanos del padrón electoral, con corte a julio, por el 65 por ciento del salario mínimo diario en el Distrito Federal; igualmente, que el financiamiento para los partidos locales, es decir, los partidos nacionales acreditados en cada una de las entidades*

federativas y los que obtengan su registro local...". [El resaltado es propio].
(Astudillo en Voz y Voto, 2014: 32).

Así, con la homologación de la fórmula para el cálculo del financiamiento público ordinario, se registra un aumento sensible del financiamiento ordinario a los partidos políticos acreditados en las entidades federativas, situación que contrasta con lo expuesto públicamente por diversos actores políticos en el sentido de que la reforma electoral de 2014 “abaratara las elecciones”, ya que en prácticamente todas las entidades aumentó sensiblemente dicho financiamiento, tal como se muestra al comparar los montos que recibieron los institutos políticos en los años 2014 y 2015:

CUADRO 4
Comparativo de financiamiento público para actividades ordinarias
de los partidos políticos otorgado por cada órgano estatal electoral

Entidad federativa	Financiamiento público ordinario 2014 conforme a la normatividad de la entidad antes de la reforma 2014	Financiamiento público ordinario 2015 aplicando las nuevas fórmulas establecidas	Diferencia
Aguascalientes	45,871,770.30	36,455,399.35	-9,416,370.95
Baja California	15,886,204.06	126,465,467.95	110,579,263.89
Baja California Sur*	10,215,648.47	20,139,010.92	9,923,362.45
Campeche*	24,538,605.89	27,779,869.82	3,241,263.93
Chiapas*	80,152,139.39	142,948,793.54	62,796,654.15
Chihuahua	109,546,948.00	120,641,209.00	11,094,261.00
Coahuila	53,897,241.06	96,347,713.81	42,450,472.75
Colima*	15,010,594.30	22,121,686.75	7,111,092.45
Distrito Federal*	343,926,657.72	366,401,993.43	22,475,335.71
Durango	43,309,583.99	51,680,481.76	8,370,897.77
Estado de México*	297,948,800.69	485,690,078.52	187,741,277.83
Guanajuato*	55,122,214.07	118,113,088.29	62,990,874.22
Guerrero*	67,437,871.88	109,299,787.45	41,861,915.57
Hidalgo	23,058,976.92	28,772,584.20	5,713,607.28
Jalisco*	227,410,090.54	248,350,002.26	20,939,911.72
Michoacán *	46,331,800.16	150,270,319.13	103,938,518.97
Morelos*	79,424,192.19	62,047,917.22	-17,376,274.97
Nayarit	14,273,701.00	16,296,080.00	2,022,379.00
Nuevo León*	46,340,924.95	171,355,338.12	125,014,413.17
Oaxaca	27,766,570.79	121,896,620.92	94,130,050.13
Puebla	52,973,812.58	196,441,662.74	143,467,850.16

Entidad federativa	Financiamiento público ordinario 2014 conforme a la normatividad de la entidad antes de la reforma 2014	Financiamiento público ordinario 2015 aplicando las nuevas fórmulas establecidas	Diferencia
Querétaro *	17,095,292.36	67,559,358.39	50,464,066.03
Quintana Roo	37,215,204.97	43,044,705.85	5,829,500.88
San Luís Potosí*	37,218,992.00	78,983,844.85	41,764,852.85
Sinaloa	78,853,275.77	123,250,748.98	44,397,473.21
Sonora*	61,878,383.43	91,954,176.00	30,075,792.57
Tabasco*	64,645,188.89	67,441,082.66	2,795,893.77
Tamaulipas	57,482,585.03	107,598,645.70	50,116,060.67
Tlaxcala	34,841,930.41	36,298,990.41	1,457,060.00
Veracruz	72,969,650.00	250,670,294.00	177,700,644.00
Yucatán*	38,969,226.00	62,791,056.56	23,821,830.56
Zacatecas	86,880,737.03	47,839,144.42	-39,041,592.61
TOTAL	2,268,494,814.84	3,696,947,153.00	1,428,452,338.16

* Fuente: Elaboración propia a partir de información obtenida de las páginas oficiales de *Internet* de los órganos electorales de cada entidad federativa.

Como puede observarse del cuadro anterior, al nacionalizar la fórmula para el cálculo del financiamiento público ordinario tenemos que en seis entidades los montos aumentarán exponencialmente (Baja California 696%, Veracruz 243%, Nuevo León 270%, Puebla 271%, Michoacán 224% y Estado de México 54%). En contraparte, sólo en tres entidades se presentará una sensible reducción en los montos de dicho financiamiento, tal es el caso de Zacatecas del 45%, Morelos con 22% y Aguascalientes con 20% de reducción.

Como se desprende de lo referido anteriormente, a pesar de que al homologar la fórmula en algunas entidades se presente una reducción, en el conjunto de las entidades federativas la bolsa global se incrementó en \$1,428,452,338.16 de pesos, que representa un 62.97% de incremento, entre el financiamiento otorgado durante el 2014 y el 2015.

El financiamiento para gastos de campaña local

En primera instancia, debe aclararse que el financiamiento público para gastos de campaña en los estados, depende del tipo de elección de que se trate; es decir, cuando se elijan gobernador, miembros de los ayuntamientos y diputados (elección

general); o cuando se elijan únicamente miembros de los ayuntamientos y diputados (elección intermedia).

A nivel de los estados, el financiamiento público para gastos de campaña se establece partiendo del monto total de financiamiento público de actividades ordinarias en el año de la elección, destinando un porcentaje de éste, el cual, hasta antes de la entrada en vigor de la reforma electoral 2014, era diverso en cada entidad federativa, tal y como se muestra en el siguiente cuadro:

CUADRO 6
Porcentajes para asignación de financiamiento público de campaña,
dependiendo del tipo de elección hasta antes de la entrada en vigor de la reforma electoral
2014

Entidad	Porcentaje de financiamiento público de campaña en elecciones generales				Porcentaje de financiamiento público de campaña en elecciones intermedias			
	50	55	60	100	30	35	40	80
Aguascalientes	X				X			
Baja California	X				X			
Baja California Sur	X				X			
Campeche	X				X			
Chiapas	X				X			
Chihuahua		X				X		
Coahuila				X				X
Colima	X				X			
Distrito Federal	X				X			
Durango	X				X			
Estado de México	X				X			
Guanajuato	X				X			
Guerrero	X				X			
Jalisco	X				X			
Michoacán	X				X			
Morelos	X				X			
Nayarit	X				X			
Nuevo León	X				X			
Oaxaca	X				X			
Puebla	X				X			
Querétaro	X				X			
Quintana Roo	X				X			
San Luis Potosí	X				X			
Sinaloa	X				X			
Sonora	X				X			
Tabasco	X				X			
Tamaulipas			X				X	
Tlaxcala	X				X			

Entidad	Porcentaje de financiamiento público de campaña en elecciones generales				Porcentaje de financiamiento público de campaña en elecciones intermedias			
	50	55	60	100	30	35	40	80
Veracruz	X				X			
Yucatán	X				X			
Zacatecas	X				X			
TOTAL	28	1	1	1	28	1	1	1

* Fuente: Elaboración propia a partir de información obtenida de las páginas oficiales de *Internet* de los órganos electorales de cada entidad federativa.

Respecto del Estado de Hidalgo, se precisa que el financiamiento para la obtención del voto se calculaba conforme a una fórmula totalmente diferente, toda vez que la Ley Electoral del Estado de Hidalgo en su artículo 38 establecía que:

"El financiamiento público que reciben los partidos políticos del Instituto Estatal Electoral, se divide en:

I.-...

II.- Financiamiento por actividad electoral:

a.- En años de elecciones locales y con base en el presupuesto autorizado para tal fin, se darán apoyos adicionales a los partidos políticos;

*b.- El monto se determinará con base en la prerrogativa que por actividad general reciba cada partido político, mismo **que no podrá exceder de 3 veces la cantidad mensual que por este concepto reciba durante seis meses; ...**" [El resaltado es propio].*

Con base en lo anterior, de acuerdo con la investigación realizada y tomando en cuenta lo previsto en las leyes locales, respecto de las fórmulas de financiamiento público de los partidos políticos (los nacionales con participación en los estados y los locales), según la elección general o intermedia, hasta antes de la reforma electoral federal de 2014, no existía uniformidad respecto del monto que se otorgaba a los partidos políticos para gastos de campaña, tanto para elecciones generales como intermedias.

Por ello, los datos recabados respecto de elecciones generales celebradas antes de la reforma 2014, muestran lo siguiente:

CUADRO 7

Financiamiento público otorgado a los partidos políticos para actividades de obtención del voto en elecciones generales hasta antes de la entrada en vigor de la reforma electoral 2014

Entidad	Año de último proceso electoral	Determinación del financiamiento público de acuerdo con su legislación actual	
		% de financiamiento público ordinario	Financiamiento público para campaña
Baja California	2013	100	\$27,389,171.65
Baja California Sur	2011	100	7,460,368.30
Chiapas	2011	50	30,932,136.13
Guanajuato	2012	60	106,075,215.00
Jalisco	2012	60	111,214,956.68
Michoacán	2011	100	38,344,701.78
Morelos	2012	100	70,322,200.00
Tabasco	2012	50	28,523,816.13
Yucatán	2012	60	18,984,057.87
TOTAL			\$439,246,623.54

* Fuente: Elaboración propia a partir de información obtenida de las páginas oficiales de *Internet* de los órganos electorales de cada entidad federativa.

En tanto que en elecciones intermedias celebradas antes de la reforma 2014, se tiene lo siguiente:

CUADRO 8

Financiamiento público otorgado a los partidos políticos para actividades de obtención del voto en elecciones intermedias hasta antes de la entrada en vigor de la reforma electoral 2014

Entidad	Año de último proceso electoral	Determinación del financiamiento público de acuerdo con su legislación actual	
		% de financiamiento público ordinario	Financiamiento público para campaña
Aguascalientes	2013	30	\$12,680,743.49
Campeche	2012	70	16,747,550.35
Chihuahua	2013	50	37,642,815.00
Coahuila	2014	70	37,728,068.73
Colima	2012	50	7,621,042.29
Distrito Federal	2012	60	186,290,347.35
Durango	2013	100	41,889,540.00
Estado de México	2012	200	431,773,852.10
Guerrero	2012	100	59,804,604.38
Hidalgo	2013	100	39,586,417.20
Nayarit	2014	100	14,273,701.00
Nuevo León	2012	100	39,214,602.00
Oaxaca	2013	50	25,897,623.17
Puebla	2013	100	51,248,962.06
Querétaro	2012	50	7,547,646.16
Quintana Roo	2013	60	20,564,389.02
San Luis Potosí	2012	110	60,209,036.00
Sinaloa	2013	50	75,000,000.00
Sonora	2012	70	37,341,732.00
Tamaulipas	2013	40	21,699,642.06
Tlaxcala	2013	30	9,788,788.85
Veracruz	2013	100	66,683,580.00
Zacatecas	2013	60	42,007,897.92

Entidad	Año de último proceso electoral	Determinación del financiamiento público de acuerdo con su legislación actual	
		% de financiamiento público ordinario	Financiamiento público para campaña
TOTAL			\$1,343,242,581.13

* Fuente: Elaboración propia a partir de información obtenida de las páginas oficiales de *Internet* de los órganos electorales de cada entidad federativa.

Ahora, con la reforma electoral federal de 2014 se estableció, en el artículo 50, inciso b), de la Ley General de Partidos Políticos, que el financiamiento público para gastos de campaña de los partidos políticos, a nivel federal o local según sea el caso, se calculará dependiendo el tipo de elección a realizarse, esto es, en el año que haya elecciones generales se le otorgará el cincuenta por ciento del financiamiento público ordinario que le corresponda y para el año en los que haya elecciones intermedias el treinta por ciento de dicho financiamiento, es decir, igualmente se homologa la fórmula.

Conclusiones

1. La reforma electoral federal de 2014 estableció una fórmula nacional para determinar el monto de financiamiento público ordinario y de campaña a los partidos políticos nacionales y con participación en cada entidad federativa, consistente en el 65% de un salario mínimo general vigente en la región que corresponda multiplicado por el número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral, con corte al mes de julio del año previo al ejercicio respectivo.
2. La nueva fórmula a nivel nacional implica un aumento anual considerable de los montos de financiamiento público ordinario otorgado a los partidos políticos nacionales y con participación en las entidades federativas, ya que al homologarse la fórmula para determinar el financiamiento ordinario de los partidos políticos con participación en las entidades federativas, se traduce en un incremento a los recursos que recibe cada uno de ellos, si comparamos los montos entre el financiamiento otorgado durante el 2014 y el 2015, resulta un aumento de 1,428 millones 452 mil 338.16 de pesos, que representa un 62.97% de aumento.

5. El financiamiento público a los partidos políticos es un tema que merece un inmediato análisis por parte de actores políticos, legisladores, analistas, servidores electorales, académicos e interesados en el tema, con el objetivo de racionalizar los recursos que se destinan a los partidos políticos nacionales y con participación en las entidades federativas, así como a los partidos políticos locales.

BIBLIOGRAFÍA

Arias, Columba. (2002). *El financiamiento de las campañas. El caso de Michoacán*. En "Democracia interna y fiscalización de los recursos de los partidos políticos. México: Instituto Federal Electoral.

Bernal, Jorge. (2006). *Financiamiento y fiscalización de los partidos políticos*. En Derecho Electoral. México: Porrúa.

Córdova, Lorenzo y Murayama, Ciro (2006). *Elecciones, dinero y corrupción. Pemexgate y Amigos de Fox*. México: Ediciones Cal y Arena.

De Andrea, Francisco J. (2002). *Los partidos políticos. Su marco teórico-jurídico y las finanzas de la política*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Diario Oficial de la Federación. *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral*. México: 10 de febrero de 2014.

Diario Oficial de la Federación. *Decreto por el que se reforman los artículos 6, 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134 y deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México: 13 de noviembre de 2007.

Huchim, Eduardo. (2008). *El dinero de los partidos. Treinta años de financiamiento público en México (1977-2007)*. En Reflexiones de política democrática. Número 9. Instituto Electoral del Estado de México.

Jiménez, Francisco. (2005). *Financiamiento a partidos políticos y teoría de juegos*. México: Editorial Porrúa.

Navarro, Carlos. (2005). *Regímenes de financiamiento y fiscalización y garantías de equidad en la contienda electoral. Estudio comparado de 19 países de América Latina*. México: Instituto Federal Electoral.

Navarro, Jesús. (2005). *Control y vigilancia del origen, monto y uso de los recursos partidarios*. México: Porrúa.

Sartori, Giovanni. (2002). *Partidos y Sistemas de Partidos*. México: Alianza Editorial. Colección Ciencias Sociales, Número 107.

Woldenberg, José, Salazar, Pedro y Becerra, Ricardo (2011). *La mecánica del cambio político en México, elecciones, partidos y reformas*. México: Ediciones Cal y Arena.

Zovatto, Daniel y Gutiérrez, Pablo. (2011). *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina. 2011*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral y Organización de Estados Americanos.

HEMEROGRAFÍA

Astudillo, César (2014). *Con la cuchara grande*, en revista Voz y Voto. México. Número 256.

CIBEROGRAFÍA

Córdova, Lorenzo y Murayama, Ciro (2006). *Financiamiento político ilegal Pemexgate y Amigos de Fox*. Consultado en junio 2014. Recuperado de <http://www.nexos.com.mx/?p=11863>.

Córdova, Lorenzo. (2011). *Financiamiento de los partidos políticos en México*. Consultado en junio 2014. Recuperado de <http://www.biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3014/16.pdf>.

Ley Electoral del Estado de Hidalgo. Recuperada de: <http://www.congreso-hidalgo.gob.mx/Contenido/Leyes/64.doc>.

Pacto por México. Recuperado de: <http://pactopormexico.org/PACTO-POR-MEXICO-25.pdf>.

Tribunal Electoral de Quintana Roo. *Juicio de Inconformidad. Expediente: JIN/001/2014*. Recuperado de: http://www.teqroo.com.mx/sitio2007/teqroo/principal.php?_cid=101110100.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2014). *Glosario de términos*. Recuperado de: <http://www.trife.gob.mx/glossary/3/letterp>.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. *Juicio de Revisión Constitucional Electoral. Expediente: SUP-JRC-447/2014*. Recuperado de: <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2014/JRC/SUP-JRC-00447-2014.htm>.

Anexo 2

REFORMA ELECTORAL 2014: NECESARIA DESAPARICIÓN DEL FINANCIAMIENTO A ACTIVIDADES ESPECÍFICAS⁵⁰

Introducción

Un tema que cobra especial relevancia en nuestro sistema democrático es el que se refiere al financiamiento público que reciben los partidos políticos para el desarrollo de sus actividades ordinarias, año con año, así como para los periodos de campaña durante los procesos electorales, tanto de nivel federal como estatal.

A raíz de la reforma en materia político electoral, promulgada el 10 de febrero de 2014, el legislador federal dispuso en nuestra Carta Magna que los partidos políticos tienen derecho a recibir financiamiento público y privado; estableciendo que en las constituciones y leyes estatales se debe regular la forma en que los Organismos Públicos Locales Electorales (OPLE) deberán calcular y ministrar esos recursos a los partidos políticos en cada una de las entidades federativas.

Es pertinente señalar que, por lo que hace al financiamiento público ordinario, la legislación nacional aplicable contempla el otorgamiento de una modalidad conocida como *financiamiento para actividades específicas*, que debe destinarse a la realización de tareas de investigación y editoriales, primordialmente.

Por otro lado, la misma reforma contempla que los partidos políticos deberán destinar un porcentaje de su financiamiento público ordinario para el fortalecimiento del liderazgo político de las mujeres.

Precisamente en esos dos temas se centrará el análisis del presente trabajo, dada su particularidad e impacto en la utilización de recursos públicos por parte de los partidos políticos.

⁵⁰ El presente anexo corresponde a la reproducción íntegra del ensayo al rubro indicado, de la autoría de Jorge Manriquez Centeno, y Adolfo Gama Martínez, publicado en Revista Justicia Electoral, Cuarta Época, Volumen 1, número 9, Primer Semestre de 2016, enero-junio, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Disponible en <http://www2.juridicas.unam.mx/2016/04/04/reforma-electoral-2014-necesaria-desaparicion-del-financiamiento-a-actividades-especificas/>

Así, en la primera parte del presente trabajo se resalta que en dicha reforma no se abordó el tema del financiamiento para actividades específicas⁵¹, y se evidencia que este financiamiento ya no se sustenta en la actualidad, dado que las actividades para las cuales está dirigido forman parte de las acciones que ordinariamente realizan los partidos políticos, por lo que se propone su desaparición.

De esa forma, se constata que la reforma electoral 2014 (en lo que corresponde al financiamiento público de los partidos políticos) no cumplió lo establecido en el Pacto por México⁵². Por ello los legisladores federales deberán comprometerse a analizar este aspecto ya que es irracional el financiamiento público que reciben los partidos políticos tanto a nivel nacional como en cada una de las entidades federativas, en las modalidades de gastos ordinarios, de campaña y por actividades específicas.

Finalmente, en la segunda parte del presente ensayo se plantea que debe de existir congruencia en el financiamiento destinado para el fortalecimiento del liderazgo político de las mujeres, por lo cual debe de contemplarse, en todas las entidades, un umbral mínimo del 5% respecto del financiamiento total o, en su caso, al desaparecer el financiamiento para actividades específicas, dicho monto, tanto a nivel federal como de las entidades federativas, sea contemplado como financiamiento público para el liderazgo político de las mujeres.

⁵¹En la reforma constitucional en materia electoral ocurrida en 1989-1990, entre otros rubros de financiamiento público, se estableció el que corresponde a las actividades específicas para la realización de acciones de capacitación, investigación y difusión de la cultura democrática, por cuyo concepto los partidos podían recuperar, vía reembolso, hasta el 50% de los gastos erogados en ese rubro. Posteriormente, la reforma de 1993 incrementó el porcentaje de reembolso para quedar en el 75%. Esa disposición se mantuvo vigente hasta la publicación de la reforma constitucional ocurrida en el año de 2007, mediante la cual se eliminó la posibilidad de obtener un reembolso de los recursos que hayan dirigido los partidos políticos para sus actividades específicas; estableciendo que, a partir de ese momento, la autoridad electoral debería calcular el 3% del monto global del financiamiento público ordinario del conjunto de los partidos políticos, para posteriormente distribuirlo entre éstos, aplicando una fórmula del 30% igualitario y 70% proporcional a su votación en la última elección de diputados.

⁵² Al respecto, dentro del numeral 1.3 del Compromiso número 5, denominando “Acuerdos para la Gobernabilidad Democrática”, se pactó que habría “**Reducción y mayor transparencia del gasto de los partidos**”.

Financiamiento para actividades específicas: hacia su desaparición

El financiamiento para actividades específicas de los partidos políticos se inscribió en el contexto de la reforma electoral 1989-1990. En un marco histórico que ameritaba un financiamiento especial para que los partidos políticos entonces existentes desarrollaran una tarea de investigación y editorial, por entonces incipiente, y fortalecieran sus cuadros políticos con cursos, talleres, seminarios, entre otros, para que, en cascada, sus futuros legisladores y cuadros dirigentes transmitieran la ideología partidista a todos los sectores de la sociedad.

De ahí que dicho financiamiento se otorgara a manera de reembolso, es decir, se les podría reintegrar en efectivo hasta el 50% del gasto que hayan realizado. Posteriormente, con base en la reforma de 1993, dicho porcentaje se elevó hasta en un 75%

Más adelante, en la reforma 2007 se determinó que, para el desarrollo de sus actividades específicas, los partidos políticos recibirían un monto equivalente al 3% del total de financiamiento público que corresponda cada año por actividades ordinarias, que se distribuiría entre los partidos políticos. Este cambio respondió, según se advierte en la exposición de motivos de dicha reforma: [a que] “Por un lado, no existe un criterio objetivo para determinar el monto total que debe asignarse a los partidos, y por el otro, tampoco se señala la forma para su distribución entre los mismos. Tales ausencias en la norma han provocado que exista un cierto grado de discrecionalidad en la determinación del monto, y una situación de incertidumbre entre los partidos, pues el que gasta primero en tiempo tiene mejor posibilidad de acceder a mayores recursos, en detrimento de los demás.”

La reforma constitucional, publicada el 10 de febrero de 2014, mantiene la disposición en los términos referidos anteriormente. Esta disposición constitucional

fue precisada por el legislador federal en el diseño de la LGPP, quedando en su artículo 51⁵³ de la siguiente forma:

“c) Por actividades específicas como entidades de interés público:

I. La educación y capacitación política, investigación socioeconómica y política, así como las tareas editoriales de los partidos políticos nacionales, serán apoyadas mediante financiamiento público por un monto total anual equivalente al tres por ciento del que corresponda en el mismo año para las actividades ordinarias a que se refiere el inciso a) de este artículo; el monto total será distribuido en los términos establecidos en la fracción II del inciso antes citado;

II. El Consejo General, a través de la Unidad Técnica, vigilará que éstos destinen el financiamiento a que se refiere el presente inciso exclusivamente a las actividades señaladas en la fracción inmediata anterior, y

III. Las cantidades que en su caso se determinen para cada partido, serán entregadas en ministraciones mensuales conforme al calendario presupuestal que se apruebe anualmente.”

Para darnos una idea de los montos que se destinan por dicho financiamiento a los partidos políticos, el INE distribuyó durante 2014 la cantidad de 114 millones 323 mil 581 de pesos.

En el ámbito estatal, las legislaciones de 30 entidades disponían, para este financiamiento, de tres diferentes formas de regulación:

1) **Monto adicional:** Otorgado con base en porcentajes distintos para su cálculo y distribución, como sucede en los casos de Baja California Sur, Campeche, Colima, Chihuahua, Distrito Federal, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo,

⁵³Cabe resaltar que en artículo 51, inciso a), fracción IV, también establece lo siguiente:

“Artículo 51.

1. Los partidos políticos tendrán derecho al financiamiento público de sus actividades, estructura, sueldos y salarios, independientemente de las demás prerrogativas otorgadas en esta Ley, conforme a las disposiciones siguientes:

a)...

I al III ...

IV. Cada partido político deberá destinar anualmente por lo menos el dos por ciento del financiamiento público que reciba para el desarrollo de las actividades específicas, a que se refiere el inciso c) de este artículo, y” ...

Jalisco, Michoacán, Morelos, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Yucatán, Veracruz y Zacatecas.

2) **Reembolso:** El monto a reembolsar se determinaba a partir de los gastos comprobados por los partidos políticos y varía de acuerdo con el porcentaje establecido legalmente, tal como ocurre en Aguascalientes, Durango, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Quintana Roo y Tlaxcala.

3) **Surge del financiamiento ordinario:** Este monto se determinaba a partir de un porcentaje del total de financiamiento ordinario que reciban los partidos políticos, el cual deben destinar, sin posibilidad de reembolso. En esta circunstancia se encuentran Coahuila, Chiapas, Querétaro y Sinaloa.

Por lo que respecta a Baja California y Puebla, no tenían contemplado en sus legislaciones lo relativo al financiamiento público para actividades específicas⁵⁴.

Esto significa que las fórmulas para la determinación de este financiamiento tienen una gran heterogeneidad. Sin embargo, en la mayoría de los casos se calcula con base en el financiamiento público ordinario.

Ahora bien, con la entrada en vigor de la reforma 2014, en materia de financiamiento, en todas las entidades federativas se debe contemplar otorgar adicionalmente a los partidos políticos nacionales con participación en los estados y en su caso a los partidos políticos locales un 3% de su financiamiento público ordinario.

En este contexto, si realizamos un ejercicio hipotético para el año 2015, se tendría que hipotéticamente a los 3 mil 696 millones 947 mil 153 de pesos, por concepto de financiamiento público para actividades ordinarias, se sumaría un total de 110 millones 908 mil 414 de pesos por actividades específicas en el conjunto de las entidades federativas durante 2015, tal como se muestra a continuación:

⁵⁴Las modalidades con sus porcentajes son consultables en el Anexo 1.

CUADRO 12
Proyección del financiamiento público para actividades específicas
que se obtendría aplicando las nuevas reglas

Entidad federativa	Financiamiento público ordinario 2015 A	Proyección del 3% para actividades específicas B	Total A + B
Aguascalientes	36,455,399.35	1,093,661.98	37,549,061.33
Baja California	126,465,467.95	3,793,964.04	130,259,431.99
Baja California Sur	20,139,010.92	604,170.33	20,743,181.25
Campeche	27,779,869.82	833,396.09	28,613,265.91
Chiapas	142,948,793.54	4,288,463.81	147,237,257.35
Chihuahua	120,641,209.00	3,619,236.27	124,260,445.27
Coahuila	96,347,713.81	2,890,431.41	99,238,145.22
Colima	22,121,686.75	663,650.60	22,785,337.35
Distrito Federal	366,401,993.43	10,992,059.80	377,394,053.23
Durango	51,680,481.76	1,550,414.45	53,230,896.21
Estado de México	485,690,078.52	14,570,702.36	500,260,780.88
Guanajuato	118,113,088.29	3,543,392.65	121,656,480.94
Guerrero	109,299,787.45	3,278,993.62	112,578,781.07
Hidalgo	28,772,584.20	863,177.53	29,635,761.73
Jalisco	248,350,002.26	7,450,500.07	255,800,502.33
Michoacán	150,270,319.13	4,508,109.57	154,778,428.70
Morelos	62,047,917.22	1,861,437.52	63,909,354.74
Nayarit	16,296,080.00	488,882.40	16,784,962.40
Nuevo León	171,355,338.12	5,140,660.14	176,495,998.26
Oaxaca	121,896,620.92	3,656,898.63	125,553,519.55
Puebla	196,441,662.74	5,893,249.88	202,334,912.62
Querétaro	67,559,358.39	2,026,780.75	69,586,139.14
Quintana Roo	43,044,705.85	1,291,341.18	44,336,047.03
San Luís Potosí	78,983,844.85	2,369,515.35	81,353,360.20
Sinaloa	123,250,748.98	3,697,522.47	126,948,271.45
Sonora	91,954,176.00	2,758,625.28	94,712,801.28
Tabasco	67,441,082.66	2,023,232.48	69,464,315.14
Tamaulipas	107,598,645.70	3,227,959.37	110,826,605.07
Tlaxcala	36,298,990.41	1,088,969.71	37,387,960.12
Veracruz	250,670,294.00	7,520,108.82	258,190,402.82
Yucatán	62,791,056.56	1,883,731.70	64,674,788.26
Zacatecas	47,839,144.42	1,435,174.33	49,274,318.75
TOTAL	3,696,947,153.00	110,908,414.59	3,807,855,567.59

* Fuente: Elaboración propia a partir de información obtenida de las páginas oficiales de *Internet* de los órganos electorales de cada entidad federativa.

Se refería que el contexto específico para la creación de este financiamiento, correspondía al marco histórico de principios de la década de los 90 en nuestro país, cuando se hizo necesario que los partidos políticos, de cara a la nueva realidad política de México, realizaran actividades de investigación y consolidaran una formación de cuadros que les permitieran posicionarse ante la ciudadanía.

Sin embargo, a más de 20 años de distancia, consideramos que debe desaparecer dicho financiamiento tanto a nivel nacional como local, porque el objetivo para el cual fue creado se ha cumplido. Es de esperar que actualmente los partidos políticos

cuenten con acervos documentales relacionados con sus diversas ideologías, así como con programas sólidos de capacitación de nuevos cuadros políticos, por lo cual las llamadas actividades específicas, por su propia naturaleza, forman parte de sus obligaciones, tan es así, que la propia reforma en materia electoral de 2014, dispone que los partidos políticos deben destinar al menos el 2% de su financiamiento ordinario para el desarrollo de las actividades específicas⁵⁵.

Lo anterior no representaría una afectación a los nuevos partidos, dado que, como se ha mencionado, las actividades de ese tipo, al ser parte de sus obligaciones deberán ser desarrolladas con el financiamiento ordinario.

Aunque queda claro que se debe avanzar hacia la congruencia en todas las entidades respecto de dicho financiamiento, no debería considerarse precisamente con el carácter de adicional; sino que, con miras a nueva reforma desaparecer la fórmula como tal, pero subsistiendo la obligación de realizar esas actividades, aunado a que, derivado de la reforma electoral de 2007, los partidos políticos ya no realizan gasto alguno para el pago de promocionales de radio y televisión, lo que les permite contar, desde entonces, con mayores recursos para el desarrollo de sus actividades ordinarias, entre las que podrían estar perfectamente incluidas las de carácter específico.

Otro argumento para desaparecer el financiamiento público para actividades específicas de los partidos políticos nacionales, con participación en los estados, tendría fundamento en lo establecido en el inciso g) de la fracción IV del artículo 116 constitucional, que especifica que los congresos locales, al legislar en materia electoral, deberán garantizar que: **“Los partidos políticos reciban, en forma equitativa, financiamiento público para sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales...”** [El resaltado es propio]. Es decir, de acuerdo con esa disposición constitucional, los legisladores locales no necesariamente deben contemplar un

⁵⁵ Artículo 51, numeral 1, inciso a), fracción IV de la Ley General de Partidos Políticos:
“IV. Cada partido político deberá destinar anualmente por lo menos el dos por ciento del financiamiento público que reciba para el desarrollo de las actividades específicas...”

monto de financiamiento público adicional para las actividades referidas y, consecuentemente, en uso de su potestad legislativa, pueden optar por eliminarlo.

En la reforma electoral 2014, el legislador federal, para ser congruente con el Pacto por México, debió desaparecer este financiamiento dado que las actividades para las cuales está dirigido forman parte de las acciones que ordinariamente realizan los partidos políticos.

Aunado a lo anterior, no debe perderse de vista la necesidad de que uno de los temas que debe llamar la atención de todos los actores políticos, actualmente, es garantizar y consolidar el papel de la mujer en los asuntos públicos y políticos de nuestro país, lo que conlleva el diseño de políticas públicas tendientes a fortalecer su liderazgo al interior de los partidos políticos y dentro de los órganos de representación popular, por mencionar sólo algunos.

Por ello, la propuesta que aquí se plantea es que el derecho que tienen los partidos políticos de recibir un monto adicional equivalente al 3% de su financiamiento ordinario, por concepto de actividades específicas, se mantenga, pero para destinarlo, exclusivamente, para la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres; con lo cual sí se tendría una bolsa adicional de financiamiento, pero que se sumaría a las acciones afirmativas que se han implementado en el marco de un tema de fundamental importancia y trascendencia en el momento social y político que vive nuestro país o, en su caso, al desaparecer el financiamiento para actividades específicas, dicho monto, tanto a nivel federal como de las entidades federativas, podría contemplarse como financiamiento público para el liderazgo político de las mujeres, pero siempre en el entendido de que debe desaparecer el financiamiento para actividades específicas, porque actualmente ya no se justifica su otorgamiento.

Financiamiento público para el fortalecimiento del liderazgo político de las mujeres

Antes de abordar el tema del financiamiento para el liderazgo político de las mujeres, no se debe perder de vista que el problema de su marginación y discriminación en todos los ámbitos, incluyendo el político, es de tipo cultural.

Ha sido la misma sociedad la que con sus usos y costumbres, derivadas de un orden eminentemente patriarcal, ha discriminado a las mujeres y las ha confinado al ámbito privado, asignándoles actividades como el cuidado y la educación de los hijos, las labores domésticas, la administración de los gastos del hogar, entre otras, relacionadas con el ámbito familiar; lo que ha dado como resultado la prevalencia de la figura masculina en el ámbito público, con un liderazgo construido artificialmente a través de las costumbres e idiosincrasia de la sociedad.

Por ello, históricamente, las mujeres han tenido y aún tienen una serie de desventajas frente a los hombres que se evidencian en los múltiples y complejos obstáculos que a lo largo de la historia se les han presentado en todos los ámbitos en que se desarrollan, lo que ha conllevado a que durante siglos las mujeres hayan vivido bajo un permanente dominio de los hombres.

En lo político es de reconocerse que el establecimiento de acciones afirmativas, como en su momento fueron las cuotas de género en materia de candidaturas, han incidido positivamente en que haya mayor representación de la mujer en el Congreso de la Unión, los congresos locales y al interior de los órganos de decisión de las estructuras partidistas. Sin embargo, la asignación de un financiamiento, como un hecho aislado (visto como parte de las acciones afirmativas), no modificará de manera sustancial las condiciones de marginación política de la mujer.

Crear condiciones de igualdad para la participación política de las mujeres al interior de los propios partidos políticos, es un tema esencial que debe tener prioridad en todo sistema democrático.

Al respecto, en el ámbito internacional, de acuerdo con Andira Hernández Monroy (2011), al analizar una muestra de 86 partidos políticos registrados en Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Honduras, México, Panamá, República Dominicana y Venezuela, se señala que 65 de ellos promueven cursos de capacitación dirigidos a las mujeres militantes o simpatizantes, en tanto que de éstos sólo 20 asignan algún recurso económico para su diseño e implementación. Ello, con independencia de que la legislación que corresponda, ordene a los partidos políticos establecer medidas para la capacitación y promoción del liderazgo político de las mujeres.

En relación con este último punto, el del financiamiento que se destina para el diseño de programas de capacitación y promoción del liderazgo político de las mujeres, la autora de referencia nos indica que: “En la mayoría de los casos (60%), los recursos no provienen de los propios partidos, sino de agencias de cooperación internacional, la sociedad civil, las propias participantes u otras fuentes no especificadas.” (Hernández, 2011: 29).

En México, con la inclusión de la obligación a los partidos políticos de destinar el 2% de su financiamiento ordinario a este rubro⁵⁶, la capacitación como detonador de la participación y el empoderamiento político de las mujeres se volvieron el motor fundamental del ejercicio del poder; “... sin embargo esta trascendental reforma se topaba con que los partidos políticos en la práctica no cuentan con una cultura de la igualdad de género en sus estructuras”. (Cárdenas, 2011:28).

Lo anterior se afirma según los resultados emitidos por la entonces autoridad electoral federal encargada de la fiscalización correspondiente al año 2008, ya que de acuerdo con pruebas selectivas se detectó que del total de recursos que debían destinarse para la implementación de acciones tendientes al desarrollo del liderazgo político de las mujeres, el 40% fue utilizado para sufragar actividades

⁵⁶A partir de la reforma aplicada al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en 2008.

administrativas⁵⁷; es decir, dichas erogaciones en nada abonaban al desarrollo del liderazgo político de las mujeres, pues no estaban relacionadas con temas “... como la comunicación, la negociación, la resolución de conflictos, el diseño de campañas, el liderazgo político y las aproximaciones generales a conceptos como el estado, la gobernabilidad o el propio conocimiento de los partidos políticos” (Cárdenas, 2011:26).

Debe resaltarse que la primera vez que los partidos políticos aplicaron este financiamiento, la autoridad electoral no emitió un reglamento o lineamientos que precisaran a qué actividades en concreto debía dirigirse el mismo, ni de qué manera y la forma en que tenían que comprobarlo. Sin duda se advierte que tal situación no debió restar responsabilidad a los partidos políticos, sin embargo la autoridad electoral al sancionar no pudo hacerlo con multas ejemplares, pues la ley no las preveía; por lo que las sanciones impuestas resultaron mínimas en comparación con los beneficios que los partidos políticos pudieron haber obtenido al disponer de dicho financiamiento para otros fines.

Como consecuencia de ello, en 2011 el entonces IFE incorporó a su Reglamento de Fiscalización lo relativo a la capacitación, la promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres, estableciendo que debería entenderse por capacitación “...el programa de enseñanza aprendizaje que los partidos políticos deben implementar para mejorar y ampliar los conocimientos, habilidades y aptitudes que fomenten los liderazgos políticos y el empoderamiento de las mujeres; a fin de lograr su inclusión en la toma de decisiones en condiciones de igualdad con los hombres”. A partir de ello, ese instituto dejó en claro a los partidos políticos el destino y la forma en que éstos deberían aplicar esos recursos, previniéndoles que cualquier acción en contra sería susceptible de sanción.

Ahora bien, a partir de la entrada en vigor de la LGPP la obligación de los partidos políticos de dirigir financiamiento público ordinario, para la capacitación, la

⁵⁷ Como el pago de luz, teléfono, lavandería, fumigación, entre otros o para cubrir las prestaciones sociales de sus trabajadores

promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres se estableció en 3%, según quedó precisado en su artículo 51, párrafo 1, inciso a), fracción V tratándose de partidos políticos nacionales con registro ante el INE.

Hasta antes de la entrada en vigor de la reforma electoral 2014, en la legislación electoral de todas las entidades federativas, se desprendía que sólo 26 estados contemplaban algún porcentaje del financiamiento público ordinario que se otorgara a los partidos políticos para la capacitación, la promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres, de los cuales Aguascalientes, Chihuahua, Quintana Roo y Veracruz contemplan como obligación para los partidos políticos destinar el 2%; en tanto que Campeche, Chiapas, Colima, Estado de México, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Tamaulipas y Zacatecas establecen el 3%; finalmente Baja California Sur, Distrito Federal, Guerrero, Hidalgo, Oaxaca y Sinaloa prevén el 5% del financiamiento ordinario anual.

Por su parte, Baja California, Coahuila, Durango, Nayarit, Puebla y Tlaxcala no contemplaban dentro de su legislación electoral la disposición de destinar recursos para la capacitación, la promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres.

En cuanto a este financiamiento en las entidades federativas debe considerarse, más allá de cualquier interpretación, que no se trata de un financiamiento adicional, sino que los partidos políticos tienen la obligación de destinar recursos para el desarrollo del liderazgo político de las mujeres e inclusive para el mantenimiento operativo de las estructuras que forman parte de las secretarías u oficinas de la mujer de los propios partidos políticos.

Con el fin de reforzar el sistema de partidos políticos sería congruente que esta previsión legal nacional también se homologue en las entidades federativas, porque estamos hablando de un compromiso histórico que debe ser exigido a los partidos políticos, en aras de reconocer y promover la importancia de la participación de las mujeres en el ámbito político electoral y, consecuentemente, en el desarrollo de

nuestro sistema democrático e inclusive en una subsecuente reforma electoral deberá elevarse ese umbral del 3% a un porcentaje mucho mayor.

Lo anterior se afirma porque tomando como referencia las reformas que ya han sido aprobadas en algunos congresos locales (con motivo de que tuvieron elecciones durante 2015), si se homologara la fórmula de este rubro al 3% no habría un incremento global del financiamiento destinado para la promoción del liderazgo político de las mujeres, incluso, se vería reducido. La propuesta del presente ensayo es que, en una posible nueva reforma de la normativa nacional y las consecuentes locales, se contemple homologar el porcentaje destinado para el efecto a un 5%

Con base en ello, el monto actual a nivel nacional, durante 2014 al rubro que se analiza, ascendería a 69 millones 481 mil 399 de pesos en el conjunto de las 26 entidades federativas que contemplan la acción afirmativa.

En un ejercicio hipotético, si aplicáramos el porcentaje del 5% en todas las entidades federativas, la cantidad referida anteriormente se incrementaría a 113 millones 424 mil 740 de pesos:

CUADRO 13
Comparativo entre el financiamiento que se otorga actualmente para la promoción del liderazgo político de la mujer (LPM) con la propuesta de destinar el 5% del financiamiento público ordinario de los partidos políticos

Entidad	Financiamiento público ordinario 2014 **	% del financiamiento público ordinario que aplican actualmente	Importe de financiamiento actual para el LPM	Propuesta del 5% para LPM	Diferencias
Aguascalientes	36,455,399.35	2	729,107.99	\$1,822,769.97	\$1,093,661.98
Baja California	126,465,467.95	N/A		6,323,273.40	6,323,273.40
Baja California Sur	20,139,010.92	5	1,006,950.55	1,006,950.55	0.00
Campeche	27,779,869.82	3	833,396.09	1,388,993.49	555,597.40
Chiapas	142,948,793.54	3	4,288,463.81	7,147,439.68	2,858,975.87
Chihuahua	120,641,209.00	2	2,412,824.18	6,032,060.45	3,619,236.27
Coahuila	96,347,713.81	N/A		4,817,385.69	4,817,385.69
Colima	22,121,686.75	3	663,650.60	1,106,084.34	442,433.74
Distrito Federal	366,401,993.43	5	18,320,099.67	18,320,099.67	0.00
Durango	51,680,481.76	N/A		2,584,024.09	2,584,024.09
Estado de México	485,690,078.52	3	14,570,702.36	24,284,503.93	9,713,801.57
Guanajuato	118,113,088.29	3	3,543,392.65	5,905,654.41	2,362,261.77
Guerrero	109,299,787.45	5	5,464,989.37	5,464,989.37	0.00

Entidad	Financiamiento público ordinario 2014 **	% del financiamiento público ordinario que aplican actualmente	Importe de financiamiento actual para el LPM	Propuesta del 5% para LPM	Diferencias
Hidalgo	28,772,584.20	5	1,438,629.21	1,438,629.21	0.00
Jalisco	248,350,002.26	3	7,450,500.07	12,417,500.11	4,967,000.05
Michoacán	150,270,319.13	3	4,508,109.57	7,513,515.96	3,005,406.38
Morelos	62,047,917.22	3	1,861,437.52	3,102,395.86	1,240,958.34
Nayarit	16,296,080.00	N/A		814,804.00	814,804.00
Nuevo León	171,355,338.12	3	5,140,660.14	8,567,766.91	3,427,106.76
Oaxaca	121,896,620.92	5	6,094,831.05	6,094,831.05	0.00
Puebla	196,441,662.74	N/A		9,822,083.14	9,822,083.14
Querétaro	67,559,358.39	3	2,026,780.75	3,377,967.92	1,351,187.17
Quintana Roo	43,044,705.85	2	860,894.12	2,152,235.29	1,291,341.18
San Luis Potosí	78,983,844.85	3	2,369,515.35	3,949,192.24	1,579,676.90
Sinaloa	123,250,748.98	5	6,162,537.45	6,162,537.45	0.00
Sonora	91,954,176.00	3	2,758,625.28	4,597,708.80	1,839,083.52
Tabasco	67,441,082.66	3	2,023,232.48	3,372,054.13	1,348,821.65
Tamaulipas	107,598,645.70	3	3,227,959.37	5,379,932.29	2,151,972.91
Tlaxcala	36,298,990.41	N/A		1,814,949.52	1,814,949.52
Veracruz	250,670,294.00	2	5,013,405.88	12,533,514.70	7,520,108.82
Yucatán***	62,791,056.56	25 (act. Esp)	15,697,764.14	3,139,552.83	-12,558,211.31
Zacatecas	47,839,144.42	3	1,435,174.33	2,391,957.22	956,782.89
TOTAL	\$3,696,947,153.00		\$22,146,344.35	\$184,847,357.65	\$64,943,723.68

* Fuente: Elaboración propia a partir de información obtenida de las páginas oficiales de *Internet* de los órganos electorales de cada entidad federativa.

** Incluye financiamiento público ordinario para partidos políticos nacionales con participación en los estados y, en su caso, para partidos políticos locales.

*** La reciente reforma constitucional de Yucatán establece que el financiamiento para el desarrollo del liderazgo político de las mujeres surgirá de la bolsa destinada a cada partido político para sus actividades específicas; en tanto que, para este último, la constitución local establece que será un recurso adicional al financiamiento público. Por lo tanto, el financiamiento para LPM en Yucatán es adicional.

Como ya lo hemos comentado, otro camino que puede adoptar el legislador federal, es desaparecer el financiamiento para actividades específicas, y determinar que dicho monto, tanto a nivel federal como de las entidades federativas, sea contemplado como financiamiento público para el liderazgo político de las mujeres.

Debe insistirse que la falta de liderazgo y reconocimiento del importante papel de la mujer es un problema cultural, cuyo estudio va más allá del presente ensayo; pero así, de forma inmediata, el INE podría establecer otras acciones como, por ejemplo, el diseño de una campaña para ser difundida en los promocionales que transmite a través de sus tiempos oficiales en la radio y televisión de todo el país. Por otra parte, mediante una posible reforma debería establecerse la obligación de los partidos

políticos de destinar parte de sus espacios en radio y televisión para la promoción del liderazgo político de las mujeres.

Con base en una reforma integral de la materia, también se podría considerar que el total o un porcentaje importante de los recursos derivados de las sanciones que se impongan a los partidos políticos por parte del INE o los OPLE, se destine al diseño e implementación de acciones permanentes para la promoción del liderazgo político de las mujeres.

En resumen, es preciso que los partidos y actores políticos asuman un compromiso real y promuevan el desarrollo del liderazgo político de las mujeres, implementando acciones concretas con perspectiva de género, no sólo en la integración paritaria de las candidaturas, sino en todos los ámbitos en donde la mujer enfrenta discriminación y marginación.

Dentro del ámbito partidista, las dirigencias también deben integrarse buscando la paridad de los géneros; fortalecer estructuralmente las secretarías u oficinas de la mujer, para la efectiva formación de cuadros políticos, y distribuir, con criterios de paridad de género, el financiamiento público para el desarrollo de campañas electorales tanto de orden federal como local en todas las entidades del país.

Conclusiones

1. Respecto del financiamiento por actividades específicas existe una gran heterogeneidad tal como se evidencia en el trabajo, pero lo fundamental es que debe desaparecer dicho financiamiento tanto a nivel nacional como local, porque el objetivo para el cual fue creado se ha cumplido.

Y es más, aunado a que derivado de la reforma electoral de 2007, los partidos políticos ya no realizan gasto alguno para el pago de promocionales de radio y televisión, lo que les permite contar, desde entonces, con mayores recursos para el desarrollo de sus actividades ordinarias, entre las que podrían estar perfectamente incluidas las de carácter específico.

2. En cuanto al financiamiento público para la capacitación, la promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres en el ensayo se destaca que no se trata de un financiamiento adicional, sino que los partidos políticos tienen la obligación de destinar recursos para el desarrollo del liderazgo político de las mujeres e inclusive para el mantenimiento operativo de las estructuras que forman parte de las secretarías u oficinas de la mujer de los propios partidos políticos.

Con el fin de reforzar el sistema de partidos políticos sería congruente que esta previsión legal nacional también se homologue en las entidades federativas y, consecuentemente, en el desarrollo de nuestro sistema democrático e inclusive en una subsecuente reforma electoral deberá elevarse ese umbral del 3% a un porcentaje mucho mayor, que pudiera fijarse en un mínimo del 5% o, en su caso, desaparecer el financiamiento para actividades específicas, para que dicho monto, tanto a nivel federal como de las entidades federativas, sea contemplado como financiamiento público para el liderazgo político de las mujeres, pero siempre en el entendido de que debe desaparecer el financiamiento para actividades específicas, porque actualmente ya no se justifica su otorgamiento.

Debe insistirse que la falta de liderazgo y reconocimiento del importante papel de la mujer es un problema cultural, cuyo estudio va más allá del presente ensayo; pero

así, de forma inmediata, el INE podría establecer otras acciones como, por ejemplo, el diseño de una campaña para ser difundida en los promocionales que transmite a través de sus tiempos oficiales en la radio y televisión de todo el país. Y por otra parte, mediante una posible reforma debería establecerse la obligación de los partidos políticos de destinar parte de sus espacios en radio y televisión para la promoción del liderazgo político de las mujeres.

Además, es preciso que los partidos y actores políticos asuman un compromiso real y promuevan el desarrollo del liderazgo político de las mujeres, implementando acciones concretas con perspectiva de género, no sólo en la integración paritaria de las candidaturas, sino en todos los ámbitos en donde la mujer enfrenta discriminación y marginación.

Dentro del ámbito partidista, las dirigencias también deben integrarse buscando la paridad de los géneros; fortalecer estructuralmente las secretarías u oficinas de la mujer, para la efectiva formación de cuadros políticos, y distribuir, con criterios de paridad de género, el financiamiento público para el desarrollo de campañas electorales tanto de orden federal como local en todas las entidades del país.

BIBLIOGRAFÍA

Cárdenas, Natividad (2011). *El financiamiento público de los partidos políticos nacionales para el desarrollo del liderazgo político de las mujeres*. Serie: Cuadernos de Divulgación de la Justicia Electoral 1. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

De Andrea, Francisco J. (2002). *Los partidos políticos. Su marco teórico-jurídico y las finanzas de la política*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Diario Oficial de la Federación. *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral*. México: 10 de febrero de 2014.

Diario Oficial de la Federación. *Decreto por el que se expide la Ley General de Partidos Políticos*. México: 23 de mayo de 2014.

Diario Oficial de la Federación. *Decreto por el que se reforman los artículos 6, 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134 y deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México: 13 de noviembre de 2007.

Hernández, Andira (2011). *Equidad de género y democracia interna de los partidos políticos. Políticas partidistas para la inclusión política de las mujeres en América Latina*. Serie: Temas selectos de Derecho Electoral. Número 27. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Instituto Federal Electoral (2014). *Nota técnica en torno a la reglamentación de la reforma constitucional en materia electoral*.

HEMEROGRAFÍA

Astudillo, César (2014). *Con la cuchara grande*, en revista Voz y Voto. México. Número 256.

Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 7, Año 2004, páginas 15 y 16.

Sánchez, Arturo (2014). *La lupa sobre el dinero*, en revista Voz y Voto. México. Número 257.

CIBEROGRAFÍA

Pacto por México. Recuperado de: <http://pactopormexico.org/PACTO-POR-MEXICO-25.pdf>.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2014). Glosario de términos. Recuperado de: <http://www.trife.gob.mx/glossary/3/letterp>.

ANEXO 1

Formas para determinar el financiamiento público para actividades específicas en cada entidad federativa

Financiamiento adicional		
Entidad	% de financiamiento público ordinario que aplican actualmente	
Baja California Sur	15	
Campeche	50	
Colima	3	
Chihuahua	3	
Distrito Federal	3	
Estado de México	3	
Guanajuato	2	
Guerrero	3	
Hidalgo	2	
Jalisco	3	
Michoacán	10	
Morelos	3	
San Luis Potosí	3	
Sonora	3	
Tabasco	3	
Tamaulipas	10	
Veracruz	3	
Yucatán	7	
Zacatecas	3	
Reembolso		
Entidad	% de financiamiento público ordinario que aplican actualmente	% de reembolso previa comprobación
Aguascalientes	10	75
Durango	20	20
Nayarit	10	60
Nuevo León	No establece	75
Oaxaca	10	10
Quintana Roo	No establece	75
Tlaxcala	20	20
Obligación de destinar un porcentaje sin reembolso		
Entidad	% de financiamiento público ordinario que aplican actualmente	
Coahuila	2	
Chiapas	2	
Querétaro	2	
Sinaloa	2	
No prevén		
Baja California		
Puebla		

* Fuente: Elaboración propia a partir de información obtenida de las páginas oficiales de *Internet* de los órganos electorales de cada entidad federativa.

Anexo 3

Ciudad de México, a 31 de mayo de 2019

Asunto: Se presenta iniciativa de reforma en materia de financiamiento público a candidatos.

**CC. DIPUTADOS INTEGRANTES DE LA LXIV
LEGISLATURA DEL HONORABLE DEL CONGRESO
DE LA UNIÓN
PRESENTE**

El suscrito **Jorge Manriquez Centeno**, en mi calidad de representante común del grupo de ciudadanos denominado “HACIA UN SISTEMA DE PARTIDOS Y CANDIDATOS INDEPENDIENTES EQUITATIVO” acreditando dicha personería mediante copia certificada del acta notarial en la que consta mi nombramiento, misma que se adjunta al presente para los efectos correspondientes, señalando como domicilio para oír y recibir notificaciones el ubicado en calle Primo de Verdad número 219, en la colonia Primera Legislatura, de la ciudad de Chetumal, Quintana Roo, ante usted con el debido respeto comparezco y expongo:

Con fundamento en el artículo 71, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, me permito someter a su distinguida consideración la iniciativa popular denominada “**INICIATIVA DE DECRETO POR EL QUE SE PROPONEN REFORMAR LOS ARTÍCULOS 41, BASE II, PÁRRAFO SEGUNDO, INCISO B) DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 407 DE LA LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES Y 51, INCISO B, FRACCIONES I Y II DE LA LEY GENERAL DE PARTIDOS POLÍTICOS; ADICIONAR LOS INCISOS C) Y D) AL PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA BASE II DEL ARTÍCULO 41 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y DEROGAR EL ARTÍCULO 408 DE LA LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES**”, la cual se adjunta al presente.

Asimismo y para los efectos a que haya lugar, anexo el listado de promoventes debidamente requisitado.

Sin otro particular, me despido con un cordial saludo.

Atentamente

Jorge Manriquez Centeno

C.c.p. Presidente Estatal del grupo de ciudadanos denominado “HACIA UN SISTEMA DE PARTIDOS Y CANDIDATOS INDEPENDIENTES EQUITATIVO”

INICIATIVA POPULAR

El suscrito Jorge Manriquez Centeno, en mi calidad de representante común del grupo de ciudadanos denominado “HACIA UN SISTEMA DE PARTIDOS Y CANDIDATOS INDEPENDIENTES EQUITATIVO”, con fundamento en el artículo 71, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vengo a presentar a los ciudadanos diputados de la LXIV Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, la iniciativa popular denominada **“INICIATIVA DE DECRETO POR EL QUE SE PROPONEN REFORMAR LOS ARTÍCULOS 41, BASE II, PÁRRAFO SEGUNDO, INCISO B) DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 407 DE LA LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES Y 51, INCISO B, FRACCIONES I Y II DE LA LEY GENERAL DE PARTIDOS POLÍTICOS; ADICIONAR LOS INCISOS C) Y D) AL PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA BASE II DEL ARTÍCULO 41 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y DEROGAR EL ARTÍCULO 408 DE LA LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES”**, de acuerdo con la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Las candidaturas independientes son una realidad a nivel de la competencia electoral por los cargos de representación popular de tipo federal y estatal, pero su inclusión dista mucho de tener condiciones materiales que permitan una competencia igualitaria entre los candidatos de partidos y los independientes ya que existe una gran heterogeneidad de reglas en cuanto al registro, otorgamiento de las prerrogativas de financiamiento privado, público para gastos de campaña, acceso a la representación proporcional, entre otros, que realmente están limitando u obstaculizando la concreción del derecho humano de los particulares a ser votado.

Sin duda, dichas limitantes han ocasionado una competencia desfavorable para los candidatos independientes en relación con los candidatos de partido, por lo cual hay que trabajar en varios sentidos para que el piso de la competencia electoral sea

parejo, es decir, igualitario, porque ambos tienen la misma connotación, son candidatos, es decir, pretenden un cargo de representación popular, dentro del sistema político mexicano, por ende, no debe ni justificarse las diferenciaciones entre los candidatos de partidos y candidatos independientes.

De ahí que sea fundamental reconfigurar el sistema de partidos que actualmente están impidiendo que las candidaturas independientes sean efectivamente una realidad en nuestro país; por lo tanto, es fundamental la modificación del marco normativo para lograr mayor equidad en la competencia.

Por ello, es momento propicio para que académicos, especialistas, asociaciones de la sociedad civil y en general la ciudadanía participen en una verdadera convocatoria para proponer, discutir y construir, en primer momento, un sistema de partidos y de candidatos independientes como primer paso de muchos otros que debemos dar para la reforma del Estado.

Con esta base me permito, con apoyo y autorización de mis representados, a presentar una propuesta de reforma mediante la cual se genere un nuevo modelo de financiamiento a candidatos de mayoría relativa de partido e independientes, de tipo igualitario, a efecto de establecer mejores condiciones para la contienda electoral, para que haya una real y efectiva competencia, sin menoscabo del derecho político a ser votado de los candidatos surgidos de las filas partidistas y de aquellos que opten por la vía independiente, todo ello a partir de la visión del garantismo, tal como explicaremos a continuación:

Tanto los partidos políticos como los candidatos independientes precisan de recursos económicos para financiar las actividades que desarrollan con el objetivo de alcanzar el poder político, siendo una de las problemáticas permanentes a resolver por los sistemas políticos democráticos y para solucionarlo se han construido diferentes formas de ingreso, asignación y distribución.

Éstas van desde la posibilidad legal de que reciban únicamente recursos públicos para que lleven a cabo sus actividades o a la inversa, es decir, financiar sus gastos con recursos privados; de ahí que en nuestro país existe un modelo mixto de financiamiento, por sus tipos de público y privado.

Más adelante sustentaremos con datos concretos la abismal desventaja en que están compitiendo los candidatos independientes en relación con los candidatos de partidos, ya que en la actual normatividad se considera a los primeros como si se tratara de “un solo partido político de nuevo registro”, dejándolos en total desventaja en las condiciones de competencia frente a los partidos políticos.

El objetivo principal es brindar a los candidatos independientes las garantías necesarias para acceder en términos equitativos a las prerrogativas que se canalizan a los candidatos de partido, y tratándose de financiamiento público estamos hablando de las condiciones materiales mediante las cuales pueden concretar aspectos básicos de la operación y logística de campaña.

Lo anterior, evidencia la transgresión a los derechos fundamentales en materia de derechos políticos de los candidatos independientes; en donde el juzgador en turno, debe resolver conforme al marco constitucional y legal de nuestro país, así como tomando en consideración el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, así como su Protocolo Facultativo. Además de tomar como guía lo dispuesto en el ámbito regional de los derechos humanos, como sería el Sistema Interamericano.

Respecto a dichos derechos políticos, deben señalarse los artículos 251 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, y 232 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que básicamente configuran el derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos y el derecho a votar y ser elegidos en elecciones periódicas y auténticas.

El primer derecho “... es un concepto amplio que se refiere ‘al ejercicio del poder político’ y que comprende el ejercicio de los poderes ejecutivos y legislativos. Además, ‘abarca todos los aspectos de la administración pública y la formulación y

aplicación de políticas internacionales, nacionales, regionales y locales’.” (Serrano, 2011:11), es decir, igualmente presupone que todos los hombres tienen las mismas condiciones para participar no sólo en la dirección sino en el ejercicio del poder político, lo cual significa que este concepto no toma en consideración las condiciones de desigualdad existentes.

Al respecto, el artículo 35 constitucional establece entre otros, el derecho a ser votado (o voto pasivo), que Héctor Fix Fierro (2006) describe como la capacidad de ser elegido para un cargo de elección popular, que conlleva la determinación de varios requisitos constitucionales y legales, de acuerdo al cargo de representación popular al que se desea acceder, y que los aspirantes a ser candidatos deben cubrir para que la autoridad electoral los registre debidamente.

Debe destacarse que en nuestro país de 1946 al 2012, los partidos políticos eran la única vía de acceso para la postulación de candidaturas a cargos de elección popular; sin embargo, una paradoja de la transición es que los partidos de oposición que pugnaron por “romper” el sistema autoritario no hayan luchado por establecer las candidaturas independientes, siendo que “resultan plenamente justificables de acuerdo con el modelo democrático, pero en su concreción histórica resulta necesario que los ordenamientos positivos prevean los mecanismos idóneos tanto para dotarlas de eficacia, como para dar certeza y seguridad a estas postulaciones, a fin de salvaguardar los legítimos intereses del propio cuerpo electoral”. (De la Peza, en Nohlen, 2007: 617).

Aún y cuando las candidaturas son una realidad a partir del 2012, en los hechos el proceso de implementación normativa y procedimental ha resultado complejo, enfrentando múltiples escollos, entre ellos la inequitativa distribución de las prerrogativas como el financiamiento público que se aborda en esta iniciativa, así como el acceso a la radio y televisión que será objeto de una propuesta por el grupo de ciudadanos que me honro en representar.

Por ello, reiteramos que, si bien existió la disposición constitucional, en la realidad de los procedimientos de registro, a nivel administrativo, se presentaron múltiples

escollos que han sido sorteados; pero no así la inequitativa distribución de las prerrogativas de financiamiento público, que ilustraremos con hechos concretos, para que esta soberanía tome las medidas pertinentes para brindar condiciones de equidad en las contiendas electorales.

Para entrar en materia, es fundamental conocer cómo se otorga el financiamiento a los candidatos independientes para sustentar nuestra propuesta de forjar un nuevo modelo de financiamiento.

Primero es necesario determinar cómo estamos en el caso que nos ocupa:

En materia de financiamiento público a los partidos políticos el inciso a), de la Base III, del artículo 41 de la Constitución federal establece que “El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por el sesenta y cinco por ciento del salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal. El treinta por ciento de la cantidad que resulte de acuerdo a lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieran obtenido en la elección de diputados inmediata anterior”.

Con esa fórmula se determina el financiamiento ordinario de los partidos políticos a nivel federal y en los estados existen fórmulas idénticas para la asignación del financiamiento a nivel local. Dichas formulas ahora son homogéneas y permiten la equidad tanto para los partidos de nueva creación como los existentes, al determinar un piso igualitario para todos, así como un umbral de acuerdo a los porcentajes de votación.

Ahora bien, el inciso b) del señalado ordenamiento determina que: “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”, siendo que a nivel de las entidades federativas las leyes en la materia igualmente homologaron dicha disposición.

Como se refleja existe una lógica de establecer condiciones equitativas en la asignación de recursos ordinarios y para gastos de campaña de los partidos políticos, lo que conlleva que reciben recursos en forma permanente para el mantener una estructura a nivel federal como en cada una de las entidades, disponiendo de recursos adicionales cuando se registran elecciones.

Al respecto, el Libro Séptimo de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establece las reglas de competencia de los candidatos independientes, siendo que en términos de dicha norma reciben financiamiento público para gastos de campaña, es decir, previamente tendrán que realizar su proceso de registro, pero en términos del artículo 407 del citado ordenamiento los candidatos independientes “... **en su conjunto, serán considerados como un partido político de nuevo registro**”, (El subrayado es mio), que como más adelante se detallará, para el proceso electoral federal 2018, representa la cantidad de \$42,963,332.

Ahora bien, lo anterior nos reconduce al Artículo 51, Numeral 2, inciso a) de la Ley General de Partidos Políticos, que señala:

“2. Los partidos políticos que hubieren obtenido su registro con fecha posterior a la última elección, o aquellos que habiendo conservado registro legal no cuenten con representación en alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión o en el Congreso local, por lo que hace a los partidos locales, tendrán derecho a que se les otorgue financiamiento público conforme a las bases siguientes:

- a) **Se le otorgará a cada partido político el dos por ciento del monto que por financiamiento total les corresponda a los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes a que se**

refiere este artículo, así como, en el año de la elección de que se trate, el financiamiento para gastos de campaña que corresponda con base en lo dispuesto por el inciso b) del párrafo 1 del presente artículo, y...⁵⁸
(El remarcado es mío).

Además es de subrayarse que ese monto se distribuirá entre todos los candidatos, correspondiéndole un 33.3% a candidatos independientes para Presidente de la República, igual porcentaje para los que contiendan por senadores y en el mismo sentido para diputados federales.

De igual forma dichas consideraciones se replican a nivel de las entidades federativas, pero en diferentes proporciones, aunque en todos los casos consideran a todos los candidatos independientes como si se tratasen de un partido político de nueva creación, que en el ámbito local, son sumas muy reducidas.

Así, una vez registrados los candidatos de partido y candidatos independientes, el Instituto Nacional Electoral conforme a los procedimientos que se instituyan, procederá a la asignación de los recursos respectivos, distribuidos en términos igualitarios y conforme al número de candidatos de mayoría relativa a los cuales se les declare la procedencia del registro.

Traslademos este significado normativo a un caso específico, es decir, tomando en consideración los montos de recursos relativos al proceso electoral federal 2018:

Tenemos que el financiamiento total para actividades ordinarias del conjunto de los partidos políticos ascendió a \$4,296,333,246 y que al realizarse un proceso electoral con elección general, se eligieron a quienes ocuparían los cargos de Presidente de la República, Senadores y Diputados Federales (elección general), el monto a

⁵⁸ El inciso siguiente precisa lo relativo a financiamiento de actividades específicas de los partidos políticos de nueva creación: b) Participarán del financiamiento público para actividades específicas como entidades de interés público sólo en la parte que se distribuya en forma igualitaria”.

distribuir por concepto de financiamiento público para gastos de campaña correspondía al 50% de dicho monto total, es decir \$2,148,166,623.

Monto que de acuerdo a la distribución realizada por el INE, arrojó la siguiente distribución por partido político con registro a nivel nacional:

Financiamiento Público para gastos de campaña por partidos políticos nacionales. Proceso electoral 2018

Partido político nacional	Financiamiento para gastos de campaña
PARTIDO ACCIÓN NACIONAL	\$ 413,959,570
PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL	\$ 547,448,337
PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA	\$ 248,099, 843
PARTIDO DEL TRABAJO	\$ 118,422, 174
PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO	\$ 184, 250, 503
MOVIMIENTO CIUDADANO	\$ 170,792, 057
NUEVA ALIANZA	\$132, 257, 500
MORENA	\$ 207, 457, 219
ENCUENTRO SOCIAL	\$125, 479, 420
Total	\$ 2, 148, 166, 623

Fuente: Elaboración propia con datos de INE (2017)

Respecto del financiamiento de gastos de campaña de los candidatos independientes, decíamos que la norma señala que éstos “...en su conjunto, serán considerados como un partido político de nuevo registro”, aquí habría subrayar que se trata de **un partido de nuevo registro**, lo que para el proceso electoral federal 2018, representa la cantidad de **\$42,963,332** siguiendo la fórmula establecida en la ley y presentada en el siguiente cuadro:

Financiamiento Público total para gastos de campaña del conjunto de candidaturas independientes

Financiamiento público anual para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes 2018	2% del financiamiento para actividades ordinarias	Financiamiento público para gastos de campaña del conjunto de candidaturas independientes
\$4,296,333,246	\$85,926,664.92	\$42,963,332

Fuente: Elaboración propia con datos de INE (2018)

No obstante, si comparamos el financiamiento público para gastos de campaña, aprobado por el INE, para los partidos políticos y las candidaturas independientes para el proceso electoral 2018 a nivel nacional, tenemos que el monto que correspondió a los candidatos independientes es apenas el **1.99%** del destinado a los partidos políticos, reflejando una gran disparidad en la competencia.

Como se observa, estamos ante una evidente y abismal diferencia en los montos de financiamiento público que se canalizan a los candidatos de los partidos políticos y a los independientes.

En este sentido, observemos el siguiente cuadro:

Financiamiento Público total para gastos de campaña. Partidos políticos y candidaturas independientes

Rubro de financiamiento público	50% Monto de financiamiento público	Porcentaje
Gastos de campaña para Partidos Políticos Nacionales	\$2,148,166,623	100%
Gastos de campaña para el conjunto de Candidatos independientes	\$42,963,332	1,99%

Fuente: Elaboración propia con datos de INE (2017)

El número de candidatos registrados ante el INE para cargos de elección popular a nivel federal en el proceso electoral 2018, son:

Candidatos Independientes con registro al 15 de mayo de 2018

Cargo	Número de candidaturas independientes	Cantidad de estados Participantes		Financiamiento público por cada candidatura independiente
Presidencia	1 ⁵⁹			\$7,160,555
Diputación mayoría	38	14	Chiapas Chihuahua Guanajuato Guerrero Hidalgo Jalisco Michoacán Morelos Nuevo León Oaxaca Sinaloa Sonora Tabasco Tamaulipas	\$1,022,936
Senaduría mayoría	14	7	Baja California Sur Chiapas Guerrero Jalisco Nuevo León Sinaloa Tlaxcala	\$376,871
Total	46	16		\$42,963,332

Fuente: Elaboración propia con datos de INE (2018)

Como puede apreciarse, la fórmula evidencia una excesiva concentración del financiamiento a los partidos políticos, en relación con la de los candidatos independientes, traduciéndose en un abultado financiamiento público a favor de los primeros, pues los partidos políticos recibieron en su conjunto la cantidad de: **\$2,148, 166,623, contra \$42,963,332**, de los candidatos independientes que representan únicamente **1.99%**. Lo que significa un piso desigual, que rompe el principio de equidad.

⁵⁹ Margarita Zavala renunció a la candidatura independiente el 16 de mayo del 2018.

Y ello, sin considerar el financiamiento privado a que tienen derecho ambas modalidades y el financiamiento para actividades específicas, que en ese ejercicio fue de \$128, 889,997, correspondiente al 3% del financiamiento ordinario total del conjunto de los partidos políticos, y que debe destinarse a la realización de tareas de investigación y editoriales, primordialmente durante el periodo ordinario, y que indudablemente refuerza los cuadros partidistas.

Con este trasfondo, pasemos ahora a nuestra propuesta, tomando en consideración los mismos datos:

Decíamos que en 2018 el financiamiento público correspondiente a gastos de campaña para el conjunto de los partidos políticos, por tratarse de elección general, consistió en un total de \$2,148,166,623, a distribuirse en un total de 1,600 candidaturas postuladas por los diversos partidos políticos y coaliciones contendientes, así como por la vía independiente:

Total de candidaturas registradas para el proceso electoral federal 2018

Cargo	Candidaturas registradas
Presidente de los Estados Unidos Mexicanos	4
Senadores	276
Diputados federales	1,320
Total	1,600

Fuente: elaboración propia con datos del INE

La distribución de las candidaturas señaladas en el cuadro anterior, registradas por la vía independiente o a través de algún partido político o coalición, fue la siguiente:

Presidencia de la República

Coalición o candidatura independiente	Candidaturas registradas
Por México al Frente	1
Todos por México	1
Juntos Haremos Historia	1
Candidatos independientes	1
Total	4

Fuente: elaboración propia con datos del INE

Senadores de mayoría relativa

Partido, Coalición o candidatura independiente	Candidaturas registradas
Partido Acción Nacional	4
Partido Revolucionario Institucional	30
Partido de la Revolución Democrática	4
Partido Verde Ecologista de México	30
Partido del Trabajo	2
Movimiento Ciudadano	4
Nueva Alianza	30
Morena	2
Por México al Frente	60
Todos por México	34
Juntos Haremos Historia	62
Candidatos independientes	14
Total	276

Fuente: elaboración propia con datos del INE

Diputados federales de mayoría relativa

Partido, Coalición o candidatura independiente	Candidaturas registradas
Partido Acción Nacional	17
Partido Revolucionario Institucional	167
Partido de la Revolución Democrática	17
Partido Verde Ecologista de México	167
Partido del Trabajo	7
Movimiento Ciudadano	17
Nueva Alianza	166
Morena	8
Encuentro Social	8

Partido, Coalición o candidatura independiente	Candidaturas registradas
Por México al Frente	283
Todos por México	133
Juntos Haremos Historia	292
Candidatos independientes	38
Total	1,320

Fuente: elaboración propia con datos del INE

Una vez definida la bolsa general de financiamiento de campaña, así como las diversas candidaturas registradas, lo procedente es determinar el monto que corresponderá a cada candidatura; para lo cual, el primer ejercicio es dividir la bolsa general en **tres partes iguales**, para determinar el monto correspondiente a cada modalidad de elección:

$$\$2\,148,166,623 \div 3 = \$716,055,541$$

Acto seguido, deberá determinarse el monto por candidatura dentro de cada modalidad de elección, dependiendo de la cantidad de candidaturas registradas:

Cargo	Candidaturas registradas	Monto por candidatura
Presidente de los Estados Unidos Mexicanos	4	\$179,013,885.30
Senadores	276	\$2,594,404.13
Diputados federales	1,320	\$542,466.32

Con base en lo anterior, ahora es posible determinar el monto de financiamiento de campaña que se otorgaría, con nuestro caso específico, a cada candidato de partido político, coalición o candidatura independiente a través de subcuentas.

Así, se tendría lo siguiente:

Presidencia de la República

Coalición o candidatura independiente	Candidaturas registradas	Monto de financiamiento de campaña
Por México al Frente	1	\$179,013,885.30
Todos por México	1	\$179,013,885.30
Juntos Haremos Historia	1	\$179,013,885.30
Candidatos independientes	1	\$179,013,885.30
Total	4	\$716,055,541

Fuente: elaboración propia con datos del INE

Senadores de mayoría relativa

Partido, Coalición o candidatura independiente	Candidaturas registradas	Monto a recibir por el total de candidaturas registradas (\$2,594,404.13 c/u)
Partido Acción Nacional	4	\$10,377,616.52
Partido Revolucionario Institucional	30	\$77,832,123.90
Partido de la Revolución Democrática	4	\$10,377,616.52
Partido Verde Ecologista de México	30	\$77,832,123.90
Partido del Trabajo	2	\$5,188,808.26
Movimiento Ciudadano	4	\$10,377,616.52
Nueva Alianza	30	\$77,832,123.90
Morena	2	\$5,188,808.26
Por México al Frente	60	\$155,664,247.80
Todos por México	34	\$88,209,740.42
Juntos Haremos Historia	62	\$160,853,056.06
Candidatos independientes	14	\$36,321,657.82
Total	276	\$716,055,539.88

Fuente: elaboración propia con datos del INE

Diputados federales de mayoría relativa

Partido, Coalición o candidatura independiente	Candidaturas registradas	Monto a recibir por el total de candidaturas registradas (\$542,466.32 c/u)
Partido Acción Nacional	17	\$9,221,927.44
Partido Revolucionario Institucional	167	\$90,591,875.44
Partido de la Revolución Democrática	17	\$9,221,927.44
Partido Verde Ecologista de México	167	\$90,591,875.44
Partido del Trabajo	7	\$3,797,264.24
Movimiento Ciudadano	17	\$9,221,927.44
Nueva Alianza	166	\$90,049,409.12
Morena	8	\$4,339,730.56
Encuentro Social	8	\$4,339,730.56
Por México al Frente	283	\$153,517,968.56
Todos por México	133	\$72,148,020.56
Juntos Haremos Historia	292	\$158,400,165.44
Candidatos independientes	38	\$20,613,720.16
Total	1,320	\$716,055,542.40

Fuente: elaboración propia con datos del INE

Con base en los montos a otorgar por tipo de modalidad, se tiene que cada partido político, coalición y candidaturas independientes recibirían lo siguiente:

Montos de financiamiento de campaña a distribuir en el conjunto de candidaturas de partido, coalición e independientes

Partido, Coalición o candidatura independiente	Presidente	Senadores	Diputados	Total
Partido Acción Nacional		\$10,377,616.52	\$9 221,927.44	\$19,599,544
Partido Revolucionario Institucional		77,832,123.90	90,591,875.4	168,423,999
Partido de la Revolución Democrática		10,377,616.52	9,221,927.44	19,599,544
Partido Verde Ecologista de México		77,832,123.90	90,591,875.4	168,423,999
Partido del Trabajo		5,188,808.26	3,797,264.24	8,986,072.5
Movimiento Ciudadano		10,377,616.52	9,221,927.44	19,599,544
Nueva Alianza		77,832,123.90	90,049,409.1	167,881,533
Morena		5,188,808.26	4,339,730.56	9,528,538.82
Encuentro Social			4,339,730.56	4,339,730.56
Por México al Frente	\$179,013,885.30	155,664,247.80	153,517,969	488,196,102

Partido, Coalición o candidatura independiente	Presidente	Senadores	Diputados	Total
Todos por México	179,013,885.30	88,209,740.42	72,148,020.6	339,371,646
Juntos Haremos Historia	179,013,885.30	160,853,056.06	158,400,165	498,267,107
Candidatos independientes	179,013,885.30	36,321,657.82	20,613,720.2	235,949,263
Total	\$716,055,541.00	\$716,055,539.88	\$716,055,542.00	\$2,148,166,623.00

Es notorio que con esta propuesta, los candidatos independientes estarían conteniendo electoralmente en un piso menos disparate. El ejercicio realizado entre los candidatos a la Presidencia de la República es el claro ejemplo de que los 4 contendientes tendrían de inicio el mismo monto de recursos económicos públicos, independientemente de si su procedencia sea de un partido político, coalición o de forma individual.

Por lo anteriormente considerado, se proponen reformar los artículos 41, Base III, Apartado A, inciso b) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 407 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y 51, inciso b, fracciones I y II de la Ley General de Partidos Políticos; adicionar los incisos c) y d) al Apartado A, de la Base III del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y derogar el artículo 408 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, conforme a lo que se ilustra en la siguiente tabla:

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
<p>Artículo 41.</p> <p>III.</p> <p>Apartado A</p> <p>a) ...</p> <p>b) El financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante el año en que se elijan Presidente de la República, senadores y diputados federales, equivaldrá al cincuenta por ciento del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese mismo año;</p>	<p>Artículo 41.</p> <p>III.</p> <p>Apartado A</p> <p>a) ...</p> <p>b) El financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante elección general 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; tratándose de elección intermedia</p>

<p>cuando sólo se elijan diputados federales, equivaldrá al treinta por ciento de dicho financiamiento por actividades ordinarias.</p>	<p>en la que se elijan diputados federales, equivaldrá al treinta por ciento de dicho financiamiento por actividades ordinarias.</p> <p>En cada caso, deberá constituirse una bolsa total de recursos para gastos de campaña;</p> <p>c). Una vez definida la bolsa total de recursos para gastos de campaña en año de elección general, lo procedente es dividirla en tres partes iguales para determinar el monto correspondiente a cada modalidad de elección. Acto seguido, es dividir cada una de esas tres partes en el total de candidatos registrados por los partidos políticos, coaliciones e independientes para cada una de las modalidades.</p> <p>d). Una vez definida la bolsa total de recursos para gastos de campaña en año de elección intermedia, lo procedente es dividirla en el total de candidatos registrados por los partidos políticos, coaliciones e independientes en la modalidad de diputados.</p>
<p>Artículo 407.</p> <p>1. Los Candidatos Independientes tendrán derecho a recibir financiamiento público para sus gastos de campaña. Para los efectos de la distribución del financiamiento público y prerrogativas a que tienen derecho los Candidatos Independientes, en su conjunto, serán considerados como un partido político de nuevo registro.</p>	<p>Artículo 407.</p> <p>1. Los Candidatos Independientes tendrán derecho a recibir financiamiento público para sus gastos de campaña en los términos previstos en la Ley.</p>
<p>Artículo 408.</p> <p>1. El monto que le correspondería a un partido de nuevo registro, se distribuirá entre todos los Candidatos Independientes de la siguiente manera:</p> <p>a) Un 33.3% que se distribuirá de manera igualitaria entre todos los Candidatos Independientes al cargo de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos;</p> <p>b) Un 33.3% que se distribuirá de manera igualitaria entre todas las fórmulas de</p>	<p>Artículo 408. Derogado.</p>

<p>Candidatos Independientes al cargo de Senador, y</p> <p>c) Un 33.3% que se distribuirá de manera igualitaria entre todas las fórmulas de Candidatos Independientes al cargo de Diputado.</p> <p>2. En el supuesto de que un sólo candidato obtenga su registro para cualquiera de los cargos antes mencionados, no podrá recibir financiamiento que exceda del 50% de los montos referidos en los incisos anteriores.</p>	
<p>Artículo 51.-</p> <p>b) Para gastos de Campaña:</p> <p>I. En el año de la elección en que se renueven el Poder Ejecutivo federal o local y las dos Cámaras del Congreso de la Unión o la Cámara de alguna entidad federativa, a cada partido político nacional o local, en su caso, se le otorgará para gastos de campaña un monto equivalente al cincuenta por ciento del financiamiento público que para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes le corresponda en ese año;</p> <p>II. En el año de la elección en que se renueve solamente la Cámara de Diputados federal o los Congresos de las entidades federativas, a cada partido político nacional o local, respectivamente, se le otorgará para gastos de campaña un monto equivalente al treinta por ciento del financiamiento público que para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes le corresponda en ese año, y</p> <p>...</p>	<p>Artículo 51.-</p> <p>b) Para gastos de Campaña:</p> <p>I. En el año de la elección en que se renueven el Poder Ejecutivo federal o local y las dos Cámaras del Congreso de la Unión o la Cámara de alguna entidad federativa, a cada partido político nacional o local, en su caso, se le otorgará para gastos de campaña un monto equivalente al cincuenta por ciento del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese mismo año; lo que constituirá una bolsa total de recursos para gastos de campaña, que deberá dividirse en tres partes iguales para determinar el monto correspondiente a cada modalidad de elección. Acto seguido, es dividir cada una de esas tres partes en el total de candidatos registrados por los partidos políticos, coaliciones e independientes para cada una de las modalidades;</p> <p>II. En el año de la elección en que se renueve solamente la Cámara de Diputados federal o los Congresos de las entidades federativas, a cada partido político nacional o local, respectivamente, se le otorgará para gastos de campaña un monto equivalente al treinta por ciento del financiamiento público que para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes le corresponda en ese año; lo que constituirá una bolsa total de recursos para gastos de campaña, que deberá dividirse en el total de candidatos registrados por los partidos políticos, coaliciones e independientes en la modalidad de diputados.</p> <p>...</p>

Por lo anteriormente expuesto y con fundamento en el artículo 71, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, me permito someter a la elevada consideración de esta Honorable Legislatura la presente iniciativa con proyecto de:

DECRETO

ÚNICO. Por el que se reforman los artículos 41, Base III, Apartado A, inciso b) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 407 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y 51, inciso b, fracciones I y II de la Ley General de Partidos Políticos; adicionar los incisos c) y d) al Apartado A, de la Base III del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y derogar el artículo 408 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales,, para quedar como sigue:

Artículo 41.

III.

Apartado A

a) ...

- b) El financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante elección general 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; tratándose de elección intermedia en la que se elijan diputados federales, equivaldrá al treinta por ciento de dicho financiamiento por actividades ordinarias.

En cada caso, deberá constituirse una bolsa total de recursos para gastos de campaña.

c). Una vez definida la bolsa total de recursos para gastos de campaña en año de elección general, lo procedente es dividirla en tres partes iguales para determinar el monto correspondiente a cada modalidad de elección. Acto seguido, es dividir cada una de esas tres partes en el total de candidatos registrados por los partidos políticos, coaliciones e independientes para cada una de las modalidades.

d). Una vez definida la bolsa total de recursos para gastos de campaña en año de elección intermedia, lo procedente es dividirla en el total de candidatos registrados por los partidos políticos, coaliciones e independientes en la modalidad de diputados.

Artículo 407.

1. Los Candidatos Independientes tendrán derecho a recibir financiamiento público para sus gastos de campaña en los términos previstos en la Ley.

Artículo 408. Derogado.

Artículo 51.-

b) Para gastos de Campaña:

I. En el año de la elección en que se renueven el Poder Ejecutivo federal o local y las dos Cámaras del Congreso de la Unión o la Cámara de alguna entidad federativa, a cada partido político nacional o local, en su caso, se le otorgará para gastos de campaña un monto equivalente al cincuenta por ciento del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese mismo año; lo que constituirá una bolsa total de recursos para gastos de campaña, que deberá dividirse en tres partes iguales para determinar el monto correspondiente a cada modalidad de elección. Acto seguido, es dividir cada una de

esas tres partes en el total de candidatos registrados por los partidos políticos, coaliciones e independientes para cada una de las modalidades;

II. En el año de la elección en que se renueve solamente la Cámara de Diputados federal o los Congresos de las entidades federativas, a cada partido político nacional o local, respectivamente, se le otorgará para gastos de campaña un monto equivalente al treinta por ciento del financiamiento público que para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes le corresponda en ese año; lo que constituirá una bolsa total de recursos para gastos de campaña, que deberá dividirse en el total de candidatos registrados por los partidos políticos, coaliciones e independientes en la modalidad de diputados.

...

TRANSITORIOS

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

SEGUNDO. Se vincula al Instituto Nacional Electoral, para que en un plazo no mayor a noventa días naturales, a partir de suceda lo previsto en el artículo transitorio que precede, para que modifique su normatividad interna conforme a lo dispuesto en el presente Decreto.

TERCERO. Los congresos de los estados realizarán las reformas legislativas necesarias a efecto de adaptar las normas locales a la presente reforma.

Signa la presente iniciativa, en la ciudad de México, a los _____ días de mayo del año dos mil nueve.

C. Jorge Manriquez Centeno

Representante común del grupo de ciudadanos denominado

“HACIA UN SISTEMA DE PARTIDOS Y CANDIDATOS INDEPENDIENTES
EQUITATIVO”