

El costo presupuestario de la democracia electoral en México*

Gabriel Moreno Zepeda*

Introducción

Si bien la democracia no tiene precio, sí tiene un costo de funcionamiento (Griner y Zovatto, 2004). En los últimos años, el costo presupuestario de la democracia electoral en México y el financiamiento de la actividad política se han situado en el centro de la discusión pública nacional.

El costo presupuestario de la democracia electoral hace referencia al monto total asignado tanto a las autoridades electorales reconocidas por la Constitución a nivel federal y local, como a los partidos políticos con registro nacional y local. El financiamiento público destinado a estos dos rubros contribuye al desarrollo de la vida democrática: a través de la organización y vigilancia de los comicios, permite a la ciudadanía ejercer sus derechos político-electorales y, al permitir a los partidos mantener su estructura organizativa, garantiza la existencia de agentes representativos que canalicen las preferencias de la sociedad.

El presente capítulo tiene como propósito detallar y examinar el costo presupuestario de la democracia electoral en México; además

* Agradezco a Said Hernández Quintana y a Ana Padilla por el apoyo para realizar esta investigación, especialmente por su invaluable esfuerzo de recopilar la información presupuestaria.

** Gabriel Moreno estudió Ciencia Política en el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM). Actualmente es coordinador de Asuntos Corporativos de FEMSA Comercio.

de resumir y debatir algunas de las visiones que predominan en el debate público en torno a su reducción. La estructura del capítulo es la siguiente. La primera sección analiza la composición histórica del financiamiento destinado a las autoridades electorales, y ofrece un comparativo de sus funciones y atribuciones en perspectiva comparada. Un recuento del proceso de semicentralización a raíz de la reforma político electoral de 2014 complementa el análisis presupuestario del primer apartado. La segunda sección analiza la evolución del financiamiento público otorgado a partidos políticos en México, a la par del reformismo que ha caracterizado la regulación de estos. Asimismo, ofrece un breve resumen de las principales propuestas y argumentos del debate público en torno al replanteamiento del modelo de financiamiento. Finalmente, la última sección ofrece algunas conclusiones y consideraciones a futuro sobre las temáticas abordadas en el presente capítulo.

El costo presupuestario de las autoridades electorales

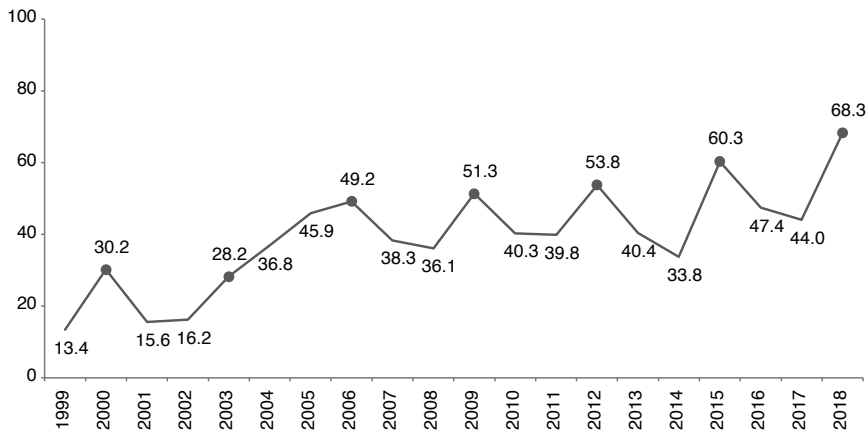
En México, los recursos públicos asignados a las autoridades electorales abarcan la mayor parte del costo de nuestra democracia electoral. Este conjunto de autoridades está integrado por el INE (antes IFE), el TEPJF, los 32 Ople y los tribunales electorales de cada entidad federativa.¹

De acuerdo con la normatividad vigente, estas autoridades abarcan todas las atribuciones administrativas y jurisdiccionales de la democracia electoral. En otras palabras, son las encargadas de garantizar, organizar, vigilar y validar la vida política electoral en nuestro país. Esto significa que en sus manos está que todos los ciudadanos puedan ejercer su derecho a votar y ser votados, que la política partidista se desarrolle conforme a derecho y que haya transiciones pacíficas y democráticas en

¹ Hay quienes consideran los recursos asignados a la Fepade como parte del costo presupuestario de la democracia electoral. Sin embargo, los recursos de la Fepade no fueron considerados en este artículo por no ser asignados de manera directa en el proceso de presupuestación federal. Esto se debe a que la Fepade es una oficina interna de la Procuraduría General de la República, que a su vez depende del Ejecutivo federal.

todos los órdenes de gobierno. De todas estas autoridades, el órgano con mayor presupuesto es el INE.

Gráfica 1. Presupuesto de todas las autoridades electorales federales y locales, 1999-2018
(Miles de millones de pesos a precios constantes 2018)



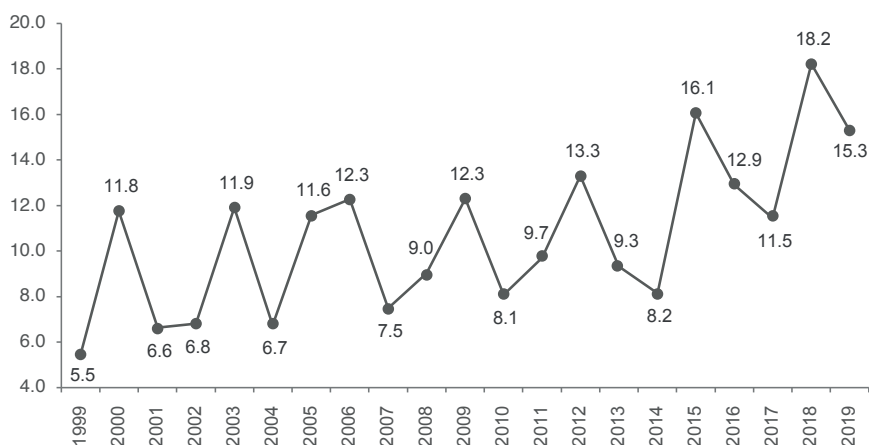
Fuente: Elaboración propia con datos del INE, Ople y presupuestos de egresos federal y estatales. Marcas son años con elección federal.

El INE es uno de los órganos constitucionales autónomos que más se ha reformado. Desde su creación en 1990, esta autoridad electoral ha aumentado considerablemente sus atribuciones. Durante más de dos décadas, sus acciones se limitaban —aunque crecientemente— al ámbito federal. Por ejemplo, el IFE solamente organizaba las elecciones de presidente, senadores y diputados federales, así como el registro de partidos a nivel nacional. Después de la reforma electoral de 2014, su ámbito de acción se modificó y amplió sustancialmente.

Desde su última reforma, el INE también obtuvo nuevas atribuciones en el ámbito local. Dentro de las más relevantes se encuentran: 1) la fiscalización de todas las campañas locales; 2) el nombramiento de los consejeros de los Ople, y 3) la facultad de atracción de la organización de procesos electorales locales. Tan sólo la fiscalización de las campañas locales implica que la burocracia del INE tiene que revisar decenas de miles de informes de campaña. Para 2018, el INE tuvo que revisar 594 mil operaciones de casi 18 mil fórmulas y candidatos.

Esto ha tenido un impacto limitado en los recursos que le son asignados. A pesar de que sus funciones han aumentado considerablemente, la diferencia del presupuesto del INE entre el año 2018 —año con la elección más grande de la historia— y el 2000 es de 54% en términos reales.

Gráfica 2. Presupuesto del IFE-INE, 1999-2019
(Miles de millones de pesos a precios constantes 2019)



Fuente: Elaboración propia con datos del INE.

* Marcas son años con elección federal.

En más de una ocasión, se ha señalado que el INE tiene un presupuesto excesivo. Por ejemplo, en 2015 algunos representantes de partidos dentro del mismo Consejo General del INE criticaron que su presupuesto no se apegaba a la realidad y que era desmedida la cantidad que solicitaba para un año no electoral. Una diputada de MC llegó incluso a cuestionar que se pidieran 65 millones de pesos para emitir la credencial de elector de mexicanos residentes en el extranjero (Saldierna 2014), lo cual es obligación del instituto. En 2017, la Arquidiócesis Primada de México, criticó el presupuesto que solicitó el INE para el 2018, lo llamó “desorbitado” e “inmoral” y sobre el Consejo General aseguró que “se ha convertido en una especie de entidad omnímoda capa de sojuzgar, sin compromiso mínimo con la austeridad y la imparcial democracia” (Miranda 2017). En ninguna de las ocasiones se explicó por qué ni respecto a qué era excesivo este presupuesto.

Para discutir el costo presupuestario del INE hay que tomar en cuenta el contexto internacional, donde es el único órgano de estas características que existe a nivel nacional. En primer lugar, no todas las democracias del mundo, independientemente de sus beneficios y desventajas, cuenta con un órgano administrativo electoral como el INE. Hay países que carecen por completo de una institución electoral permanente. En Estados Unidos, por ejemplo, se crean comisiones electorales a nivel federal y estatal sólo durante las elecciones. Cada una de estas comisiones, además, se crea con base en diferentes reglas, lo que da lugar a condiciones electorales muy distintas entre cada estado de la unión americana.

En contraste, Perú —una democracia con 22 millones de electores (ONPE, 2016)— sí cuenta con una institución electoral nacional y permanente. La diferencia con nuestro esquema es que ahí existe una distinción clara entre las facultades de la autoridad electoral administrativa y la autoridad jurisdiccional. La Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) se limita a organizar todo lo relacionado con las elecciones, y el Jurado Nacional de Elecciones a vigilar, fiscalizar y sancionar. En México, el INE tiene un número tal de atribuciones administrativas y jurisdiccionales que en muchas ocasiones lo coloca en franca contraposición con el Tribunal Electoral federal.

Mapa 1. Tipo de organismo administrativo electoral en países de América



Fuente: Elaboración propia con datos de IDEA (2015).

En segundo lugar y derivado de lo anterior, para evaluar el costo presupuestario de esta autoridad electoral, debemos tomar en cuenta todas las tareas que realiza. La normatividad vigente asigna al INE alrededor de 39 funciones a nivel federal y local, en su mayoría de alta complejidad (tabla 1). Para cumplir con sus atribuciones el INE ha recibido, en promedio, un presupuesto de 15 mil millones de pesos

a precios constantes desde que se aprobó la última reforma electoral. Si bien este presupuesto podría parecer elevado, cualquier modificación a éste debe considerar el cumplimiento seguro, eficaz e imparcial de las obligaciones legales de la institución.

Tabla 1. Funciones principales del Instituto Nacional Electoral

Nacionales	Federales	Locales
<ul style="list-style-type: none"> Fiscalizar los ingresos y egresos de todos los partidos políticos y candidatos. Dar capacitación electoral Determinar la geografía electoral (distritos y circunscripciones). Gestionar el padrón electoral y lista nominal. Establecer la ubicación de casillas y designación de los funcionarios de sus mesas directivas. Emitir los lineamientos para resultados preliminares, conteos rápidos y encuestas. Organizar consultas populares y garantizar los demás mecanismos de participación ciudadana. 	<ul style="list-style-type: none"> Registrar a los partidos políticos a nivel nacional. Distribuir las prerrogativas de partidos y candidatos. Organizar la jornada electoral. Realizar los cómputos distritales. Validar y dar constancia de mayoría diputados federales y senadores. 	<ul style="list-style-type: none"> Elegir y remover a los consejeros de los Ople. Asumir directamente las funciones electorales de los Ople. Delegar funciones a los Ople. Atraer cualquier asunto de la competencia de los Ople.

Fuente: Elaboración propia con información de Fundación Colosio.

A nivel local, quienes están encargados del desarrollo de los procesos electorales de cada entidad son los Ople. Estos organismos —que con la reforma de 2014 sustituyeron a los institutos electorales locales— tienen la responsabilidad de registrar candidatos, distribuir prerrogativas a nivel local, organizar la jornada electoral, contar los votos y otorgar las constancias de mayoría correspondientes a los candidatos ganadores, entre otras cosas. Como resultado de la última reforma, perdieron la atribución de fiscalizar las campañas y de delimitar la geografía electoral local, ambas tareas de suma importancia.

El principal argumento a favor de la semi centralización de la administración electoral era evitar la presunta e indebida injerencia de los gobernadores en los procesos locales (Luis Carlos Ugalde). El principal promotor de este cambio legal fue el PAN que, en voz de su presidente

nacional, impuso como condición esta reforma para permanecer en el Pacto por México y la consiguió. Sin embargo, a cuatro años de su entrada en vigor, los resultados son todavía inciertos.

En el plano presupuestario no solamente se ha observado un incremento en el presupuesto del INE (gráfica 2), sino también en los recursos destinados a los Ople (gráfica 3). Este aumento, en principio, parece contraintuitivo, pues hoy los Ople desempeñan menos funciones que en años anteriores a la reforma del 14. El caso se agrava cuando algunos Ople se declaran incapaces para realizar sus funciones básicas: por ejemplo, en 2017 el INE tuvo que hacer uso de sus facultades de atracción para organizar la elección de Nayarit; ya que el Ople no contaba con los recursos para hacerlo —supuestamente porque el gobernador retuvo su presupuesto.²

Gráfica 3. Presupuesto de los organismos públicos locales, 2004-2018
(Miles de millones de pesos a precios constantes 2018)

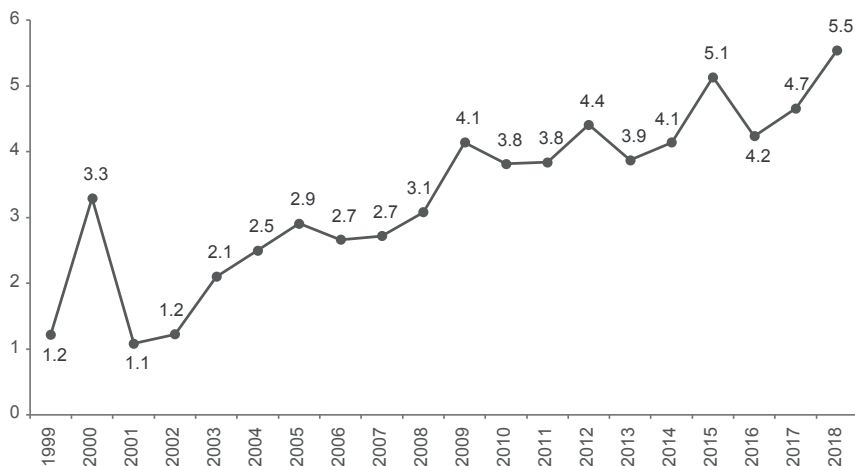


Fuente: Elaboración propia con datos de los Ople.

² A principios de 2018, el director jurídico del INE, Gabriel Mendoza dijo que “hemos tenido casos que nos han revelado eso, el caso Nayarit fue uno, un Ople realmente débil sin presupuesto que fue otra cosa que se le olvidó al legislador o se le quiso olvidar. De qué sirve la autonomía, que el sistema de nombramiento, de designación sea por parte de un órgano autónomo, que tengas un servicio profesional nacional si no tienen dinero, si los gobernadores siguen amagándolos”.

La última pieza del costo presupuestario de las autoridades electorales son los tribunales electorales. De éstos, el que más presupuesto recibe es el TEPJE, el cual reúne el 80%, en promedio, respecto de los recursos totales destinados a la impartición justicia electoral. Este órgano fue originalmente creado en 1990 —llamado Tribunal Federal Electoral o Trife— para desahogar todos los procesos legales en materia electoral del ámbito federal. Después de una reforma en 1996, el órgano evoluciona a TEPJF para convertirse en la última instancia legal en materia electoral. Cuenta con una Sala Superior integrada por siete magistrados electorales, y cinco Salas Regionales (una por cada circunscripción, ubicadas en la Ciudad de México, Monterrey, Guadalajara, Toluca y Xalapa integradas por tres magistrados electorales).

Gráfica 4. Presupuesto destinado al TEPJF y a los tribunales electorales locales (Miles de millones de pesos a precios constantes 2018)

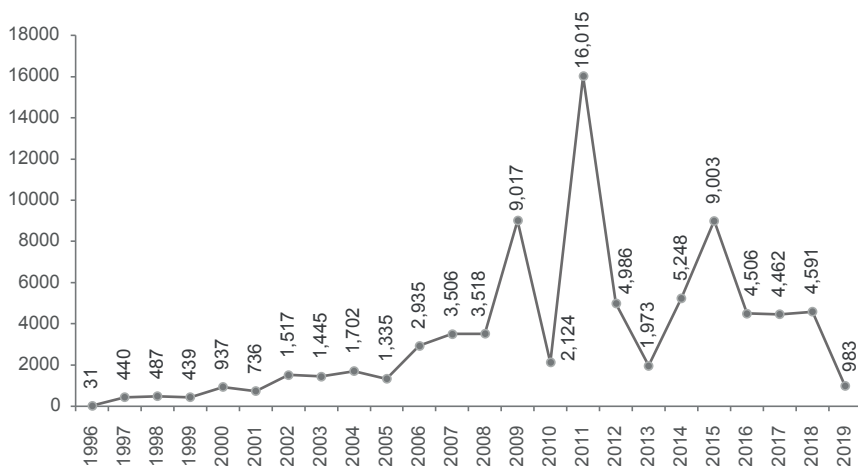


Fuente: Elaboración propia con datos de los presupuestos de egresos federal y estatales.

Los tribunales electorales presentan la misma tendencia de aumento presupuestario que el resto de las autoridades electorales (gráfica 5). No obstante, al menos para el caso del TEPJF, también han aumentado considerablemente sus actividades año con año. Desde el 2009 se observa un repunte en el número de impugnaciones de los procesos electorales. Tan sólo en el periodo que abarca de 2012 a mediados de 2019

los asuntos recibidos por la Sala Superior del TEPJF ascienden a poco más de 35 mil, lo cual representa casi el 120% del total de asuntos recibidos entre 1996 y 2010.

Gráfica 5. Asuntos recibidos por la Sala Superior del TEPJF



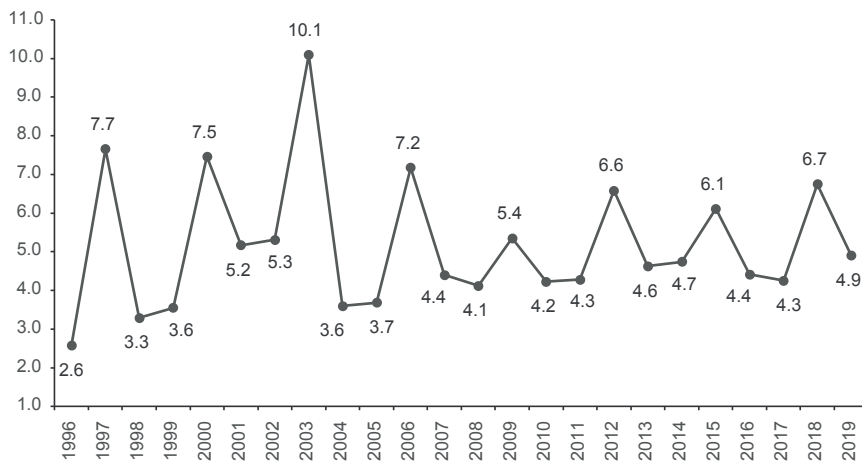
Fuente: Elaboración propia con datos del TEPJF. Corte al 15 de julio de 2019.

En resumidas palabras, es cierto que el costo presupuestario de las autoridades ha aumentado año con año y sin una evidente lógica detrás. Pero también es cierto que la cantidad y naturaleza de sus responsabilidades y obligaciones legales han incrementado. Esta tendencia ascendente presupuestaria y operativa pareciera estar relacionada con un dilema sobre el dinero en la política, el cual nos dice que mientras más se quiera aplicar la ley electoral, se termina necesitando crear más legislación. Y el financiamiento de la actividad partidista se encuentra en el centro de este debate.

El costo presupuestario de los partidos políticos

El segundo componente del costo presupuestario de la democracia es el financiamiento público a partidos políticos. En México el apoyo a la actividad partidista se contempló desde la reforma política de 1977, cuando los partidos políticos fueron reconocidos como entidades de interés público. Sin embargo, fue hasta 1990 cuando inició el esquema de subsidios que conocemos ahora; es decir, que el gobierno haga transferencias pecuniarias a las arcas de los partidos con el fin de apoyar sus actividades ordinarias y gastos de campaña. Desde entonces, el crecimiento del gasto relacionado con el financiamiento público a partidos con registro nacional ha crecido, especialmente en años electorales concurrentes.

Gráfica 6. Financiamiento público a partidos con registro federal (miles de millones de pesos a precios constantes, 2018)

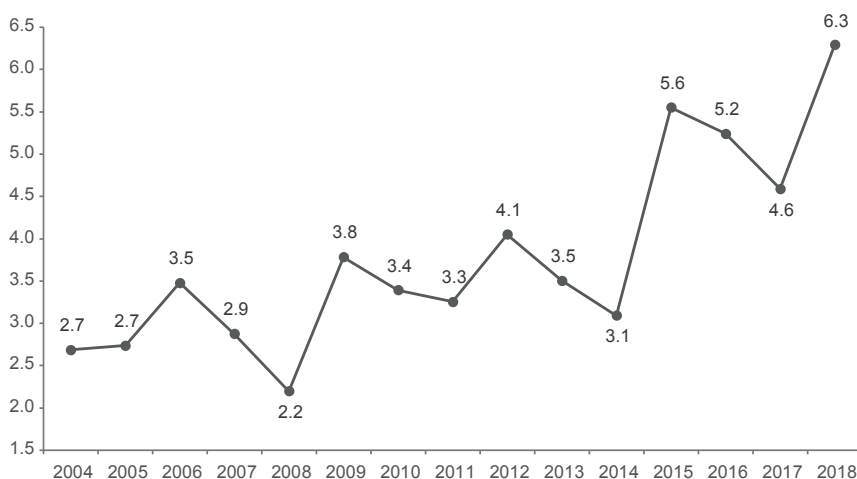


Fuente: Elaboración propia con datos del INE. Marcados años con elección federal.

En tanto que nuestro país es una república federal, los partidos políticos también pueden aspirar a obtener registro a nivel estatal, alcanzando el umbral mínimo de votación que exige la normatividad de cada entidad. Esto implica que, una vez que logren este registro, tienen derecho a recibir las prerrogativas reconocidas por la constitución

local, incluido el financiamiento público correspondiente. Así, la gran mayoría de los partidos en México recibe recursos de las entidades federativas tales que prácticamente duplican el financiamiento federal que reciben anualmente. En 2018, los partidos recibieron 6.7 miles de millones de financiamiento federal y 6.3 mil millones de financiamiento estatal, para alcanzar un total de 13 mil millones de pesos.

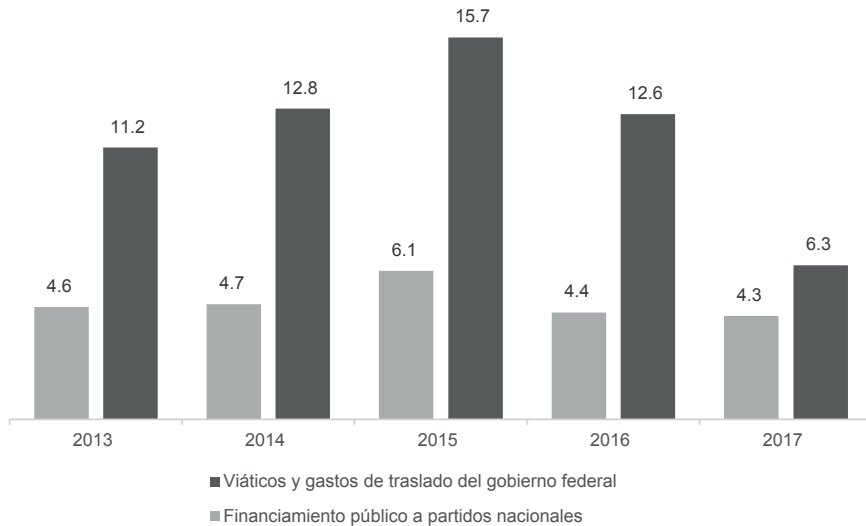
Gráfica 7. Financiamiento público a partidos con registro local (miles de millones de pesos a precios constantes 2018)



Fuente: Elaboración propia con datos de los Ople.

Si se piensa la cantidad de recursos que reciben los partidos respecto al total de presupuesto federal, en promedio han recibido menos del 1% del gasto neto previsto en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF). Esto en realidad es mucho menor comparado a lo que se destina a otros rubros, como el gasto corriente. Por ejemplo, en 2015 —año con elecciones federales intermedias— los partidos políticos con registro nacional recibieron en total 6 mil millones de pesos, mientras que el gobierno federal pagó 16 mil millones de pesos en servicios de traslado y viáticos, en términos reales (gráfica 8).

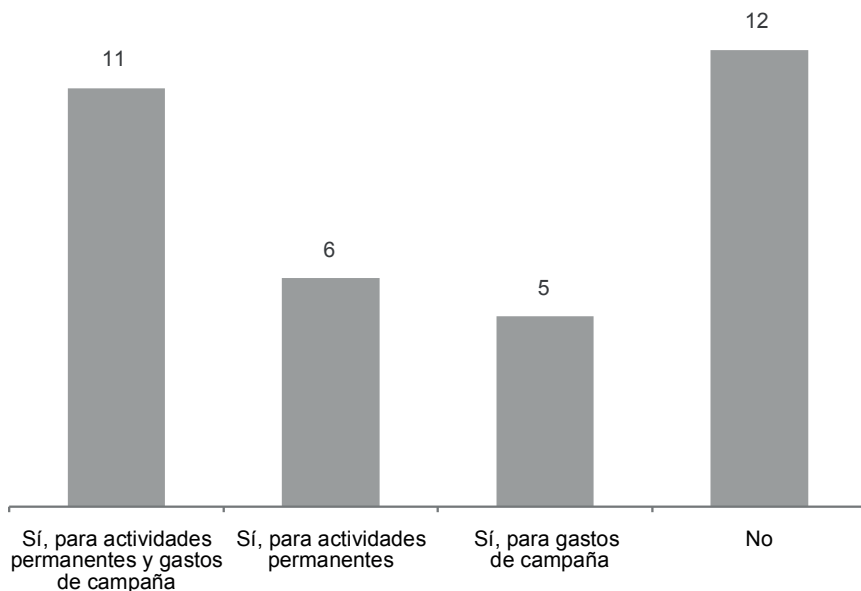
Gráfica 8. Financiamiento público a partidos vs. Viáticos y gastos de traslado pagados por el gobierno federal, 2013-2017
(miles de millones de pesos a precios constantes 2018)



Fuente: Elaboración propia con datos del INE y la Cuenta Pública.

Que los partidos políticos reciban recursos públicos, no es una particularidad de México. En el mundo, una importante cantidad de países democráticos otorgan algún tipo de subsidio a la política partidista. En América Latina, donde se encuentran democracias presidenciales similares a la nuestra, solamente 12 países no otorgan financiamiento público a partidos. Para el resto que sí lo hacen, las cantidades de financiamiento varían de acuerdo con su propia legislación. Hay países que solamente apoyan las actividades de campaña, otros que subsidian las actividades permanentes de los partidos y otros —como México— que lo hacen para ambas.

Gráfica 9. Número de países americanos que contemplan financiamiento público a partidos políticos por tipo de prerrogativa



Fuente: Elaboración propia con datos de IDEA (2015).

Es importante destacar que el financiamiento público no se limita a transferencias pecuniarias directas. Existen alternativas de financiamiento indirecto, como donaciones en especie o préstamo de inmuebles y material. El tipo más común de financiamiento indirecto —y del que México no es una excepción— es el acceso gratuito a tiempos en radio y televisión. No obstante, por su naturaleza no monetaria, este tipo de financiamiento no forma parte del costo presupuestario de la democracia electoral.

Otorgarles recursos públicos a los partidos políticos es democrático porque permite que cualquier grupo, independientemente de su posición económica, pueda impulsar su agenda política por la vía institucional. También es lo más estable, pues los partidos forman una especie de cartel que les garantiza un flujo continuo de recursos independiente de intereses particulares, lo cual permite que permanezcan a través del tiempo —condición necesaria para que exista un sistema de partidos en democracia.

En la literatura abundan argumentos críticos a este modelo. Algunos afirman que es una intrusión indebida del Estado en la política. Otros, que favorece a partidos establecidos y políticas cercanas al *statu quo* lo cual, a su vez, afecta seriamente el nivel de competencia electoral y su cercanía con la voluntad del electorado (Hopkin 2003). Sin embargo, lo cierto es que en ningún caso se ha demostrado que el financiamiento público directo haya evitado todos los males que buscaba combatir ni que haya provocado todos los vicios que podía inducir (Pinto-Duschinsky 2002). En México, el financiamiento público de los partidos políticos representa una de las bases sobre la que se construyó y consolidó el actual sistema de partidos, al propiciar condiciones de equidad en la contienda electoral que contribuyeron a transitar de un sistema de partido hegemónico a un sistema multipartidista más competitivo.

No obstante, el dinero público no ha evitado que los políticos recibieran recursos ilegales, pero tampoco ha provocado el declive del sistema de partidos. Aun así, una normativa clara y eficiente, al menos, maximizaría los beneficios y minimizaría los perjuicios del financiamiento público a partidos políticos.

Un primer paso hacia un financiamiento público eficaz sería diferenciar lo que es un subsidio de lo que es una regulación. Subsidios a la actividad partidista son las transferencias directas de recursos, el acceso gratuito a radio y televisión, las exenciones legales o las donaciones en especie. Como tal, esto es otorgado por el Estado con base en una determinada reglamentación. Regulaciones son las obligaciones de transparencia, las prohibiciones a ciertas contribuciones y los límites a donaciones o gastos de campaña (Hopkin 2003). En este sentido, una iniciativa para modificar el monto de las transferencias no tendría el efecto de una regulación.

Aún con todos sus problemas, la política partidista continúa siendo vital para canalizar las preferencias dispersas de los ciudadanos. Sin embargo, ofrecer alguna solución a los problemas que genera el dinero en la política —que aparentemente presenta cualquier democracia moderna más allá de las particularidades de su sistema electoral— invita a extender el alcance de esta investigación.

Regulación y reformismo

Desde que el pensador liberal Jesús Reyes Heróles impulsó la reforma político-electoral de 1977, nuestro sistema electoral ha sufrido numerosos cambios legales. Por ejemplo, en los años 90 se creó el IFE y gradualmente se fue modificando su posición en la estructura gubernamental federal hasta alcanzar el grado de órgano constitucional autónomo con alcance nacional. Algo similar sucedió con el tribunal electoral, al punto que hoy es la última instancia jurídica en la materia.

Los partidos políticos y sus prerrogativas también han experimentado distintas transformaciones. De hecho, podría decirse que eran el espíritu de la reforma del 77, la cual apostaba por crear un sistema de partidos que sirviera como vía democrática para la solución de conflictos políticos. En palabras de su promotor:

Creemos que la reforma política, con los fines que le ha asignado el presidente López Portillo, puede contribuir a que nuestra sociedad sea cada vez más de consenso y cada vez menos de conflicto. Creemos que las tensiones pueden resolverse por el ancho camino del entendimiento, de la negociación [...] El ejercicio de los derechos políticos, la participación política, implica un derecho fundamental: el derecho a decidir, el derecho de decisión. Se pretende abrir nuevos cauces a la participación política, ensanchando así la intervención de los ciudadanos, en la medida en que éstos puedan tener más alternativas, opciones diversas (Jesús Reyes Heróles, 1977).

La primera reforma que reconoció legalmente el financiamiento público a partidos políticos fue la de 1996 (Aparicio). Con ella se dio autonomía al IFE, lo que implicaba que el Congreso, y no el Ejecutivo, determinaría su presupuesto; se creó el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y se reconoció en la Constitución el derecho de los partidos políticos a acceder al financiamiento público para sus actividades.

El primer método para calcular el financiamiento público estipulaba que sería fijado anualmente “aplicando los costos mínimos de campaña calculados por el Órgano Superior de Dirección del IFE, el número de senadores y diputados a elegir, el número de partidos políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión y la duración de las campañas electorales” (Diputados). El total de esta

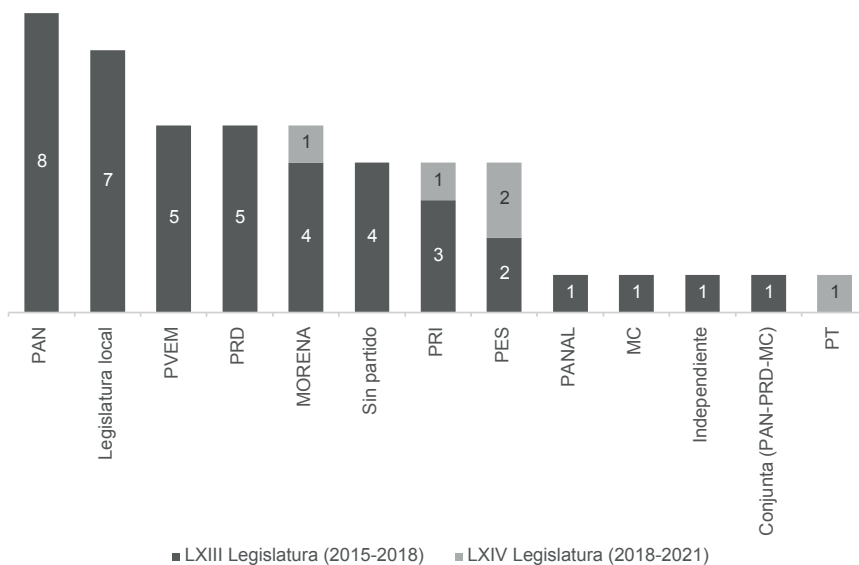
bolsa se dividiría en 30% de manera igualitaria y 70% de manera proporcional de acuerdo con el porcentaje de votos obtenidos en la elección de diputados inmediata anterior. Con base en este primer cálculo, los ocho partidos que tenían registro federal en 1997 obtuvieron 2 mil 447 millones de pesos (INE).

Diez años después, distintos actores políticos argumentaron que los partidos recibían muchos recursos y, en 2007, se modificó el método para calcular el financiamiento. Los rubros de actividades partidistas se diferenciaron entre actividades ordinarias permanentes, actividades tendientes a la obtención de voto y actividades específicas. Para calcular el monto para las ordinarias permanentes se introdujo una fórmula que consistía en multiplicar “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”. Por este concepto, aquel año, los partidos recibieron 2 mil 538 millones de pesos en términos nominales. La distribución porcentual se mantuvo.

Para calcular los gastos de campaña se estipuló que los partidos obtendrían el 50% del monto contemplado para sus actividades ordinarias en elecciones generales y el 30% en elecciones intermedias. En 2012, primera elección general donde se aplicó la fórmula, los partidos políticos recibieron 5 mil 143 millones de pesos a precios corrientes para todas estas actividades.

Hoy en día, incluso después de la extensa reforma de 2014, la fórmula para calcular el financiamiento público se mantiene. Sin embargo, ha habido muchos intentos por modificarla impulsados por prácticamente todas las fuerzas políticas. Tan sólo en la LXIII Legislatura (2015-2018) se presentaron 42 iniciativas para reformar el artículo 41 constitucional en materia de financiamiento público a partidos políticos. De todas estas, 38 iniciativas fueron desechadas, tres quedaron pendientes en comisiones y una fue retirada. En la actual Legislatura (2018-2021), para septiembre de 2019, se habían presentado 14 iniciativas en esta materia, ninguna ha sido aprobada.

Gráfica 10. Iniciativas de reforma al 41 constitucional en materia de financiamiento público a partidos políticos



Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Información Legislativa.

Al igual que el caso para las autoridades electorales, cualquier pretensión de modificar el financiamiento público a partidos políticos debe de tener en cuenta su naturaleza. Con esto en mente, debe de explicarse respecto a qué reciben muchos recursos y por qué habrían de reducirse. De acuerdo con el texto vigente de la Constitución federal:

“Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como las reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales”.

Esto quiere decir que, independientemente del monto de financiamiento público o privado que reciban, cada peso tendrá que ser destinado al cumplimiento de este fin. De aquí se desprende que cualquier iniciativa que busque destinar el financiamiento de los partidos a la

atención de otras actividades violaría la naturaleza de los partidos políticos reconocida en la Constitución.

En el supuesto de que el financiamiento público a partidos es objetivamente excesivo e incentiva malas prácticas, hay dos mecanismos básicos complementarios para reducirlo. El primero es sustituir el primer factor de la fórmula —el padrón electoral— por uno menor, como la lista nominal de electores o el total de votación obtenida en una elección. En Jalisco, la iniciativa #sinvotonohaydinero del exdiputado local Pedro Kumamoto tuvo éxito en este sentido. El segundo es modificar el porcentaje de la Unidad de Medida y Actualización (UMA, antes salario mínimo) por el que se multiplica el primer factor. Por ejemplo, en lugar del 65 establecer un 32.5% lo cual reduciría efectivamente el financiamiento público a partidos políticos a la mitad. Muchas iniciativas han buscado este cambio, pero ninguna ha sido exitosa.

En cualquier caso, debe de tenerse claridad respecto a qué se espera de los partidos políticos. Modificaciones abruptas al financiamiento público podrían afectar la estabilidad del sistema electoral o la equidad en la competencia política. Una reducción drástica en el financiamiento público, por ejemplo, erosionaría la permanencia de los partidos a través del tiempo, pues no tendrían recursos para mantener a sus burocracias. De igual manera, si se elimina el apoyo a los gastos de campaña, se incentivaría una competencia electoral sumamente inequitativa, donde solamente prevalecerían aquellos partidos con acceso a más recursos privados.

El problema de no entender el papel que deben de desempeñar los partidos políticos en una sociedad es el surgimiento de argucias legales que no ofrecen ninguna solución. Por mencionar dos casos: 1) después del terremoto del 9 de septiembre de 2017, se quiso reformar la Constitución para que el financiamiento pudiera destinarse a la reconstrucción de las zonas afectadas, como si éste fuera un complemento del Fondo de Desastres Naturales; 2) en 2017 fue presentada una iniciativa para compensar la pérdida en las remesas provenientes de Estados Unidos en caso de que fueran gravadas por el presidente Trump. Otras tantas han ofrecido la reducción del financiamiento como cura para el dinero ilegal en la política, mientras hay evidencia que muestra cómo son fenómenos que no están necesariamente relacionados.

Conclusión

Desde que México inició su transición hacia un sistema político caracterizado por la pluralidad partidista y autoridades electorales independientes, el dinero en la política ha sido tema recurrente en el debate público. Es cierto que se observa una tendencia creciente en el gasto destinado a mantener nuestra democracia: hoy los partidos políticos reciben más dinero que ayer y hoy las autoridades electorales nos cuestan más. También es cierto que han aumentado los intentos políticos por reducir este gasto.

¿Es esto un síntoma de que algo anda mal con la democracia mexicana? Que un sistema político cueste más dinero no significa necesariamente que su funcionamiento sea ineficaz. Para hacer una revisión crítica de su gasto, primero se tiene que evaluar si lo que se tiene hasta ahora ha cumplido con su objetivo. Por ejemplo, primero tendríamos que preguntarnos si los partidos políticos en efecto sirven como vehículos de representación de la voluntad popular. Dependiendo de la respuesta que se le dé a esta pregunta, es la lupa bajo la cual tendríamos que evaluar el dinero público que se le destina a su mantenimiento.

Mientras no se siga este proceso crítico, las discusiones políticas alrededor del costo presupuestario de la democracia, más que brindarnos un beneficio, podrían traer consigo un impacto negativo. Esto es especialmente importante, por ejemplo, ahí donde se discute el presupuesto destinado al funcionamiento de las autoridades electorales. Por un lado, los señalamientos de gasto excesivo o irracional pueden aumentar la desconfianza de la gente en estas autoridades. Por otro lado, si se llegan a implementar recortes significativos, podría debilitarse su autonomía y presentarse la incapacidad para cumplir con sus múltiples mandatos constitucionales.

Que el tema deba ser tratado con prudencia, no significa que no requiera una constante revisión. Si lo que buscamos es un sistema político menos oneroso —dado el contexto económico nacional, por mencionar una justificación— podríamos darnos a la tarea de revisar los factores que aumentan o disminuyen el costo presupuestario de la democracia. Por ejemplo y como conclusión podríamos hacernos las siguientes preguntas:

- ¿Valdría la pena modificar la relación entre el financiamiento público y privado?
- ¿Debemos financiar las burocracias partidistas o solamente los gastos de campaña?
- ¿Cuál es la lógica detrás de la fórmula de financiamiento a partidos y podría ser mejorada?
- ¿Qué autoridades electorales podrían fortalecerse y qué autoridades podrían desaparecer? ¶

