



# Bien Común

año XXIV / número 281 / agosto 2018



## PARTIDOS Y FINANCIAMIENTO PÚBLICO

*Horacio Vives Segl / Daniel Saavedra Lladó  
Salomón Guzmán Rodríguez*

La importancia del municipio «  
en el federalismo mexicano  
*Enrique Rivas Cuéllar*

» Las brechas de género en la participación  
política de las mujeres en México  
*Aurora Espina Vergara*



Conéctate  
@frph



twitter

Hoy celebramos el centenario del natalicio de Luis Calderón Vega.

1:06 PM Feb 1st via web NestorTórres Felicitades a todo el equipo de la @FRPH excelente 1er. sesión del diplomado "Avances de los mexicanos". 11:14 PM Jan 28th via web Retweeted by FRPH

La 8a edición del diplomado #eslider inicia el 11 de marzo y termina el 14 de mayo con una semana intensiva. Consta de 14 módulos. Para mayores informes del #eslider, pueden escribir a emartinez@cen.pan.org.mx o lytzamaconao@fundacion.pan.org.mx. about 20 hours ago via web

Carlos Septién García. Nació el 15 de enero de 1915 en la ciudad de Querétaro. Murió el 18 de octubre de (cont) <http://ti.gd/85eqm0>

1911. Nace en Morelia, Mich. Luis Calderón Vega, historiador del PAN y padre del Presidente de la República, Felipe Calderón Hinojosa

1:01 PM Feb 1st via web @AminadabRPF Y la nuestra \$521.37, que bajo nos cotizamos. 4:40 PM Feb 1st via web in reply to AminadabRPF

Pasen la voz (o el tweet): El 2 de febrero en el Ma Isabel Sheraton: Foro #10añosalternancia y tamales. Acompañemos.

5:40 PM Jan 31st via web Agradecemos a quienes han confirmado su asistencia al foro #10añosalternancia. No olviden: 2 de febrero en el hotel Ma Isabel Sheraton. 6:27 PM Jan 24th via web

@laundmx La cuota #eslider es de 9,500.00, con opciones a becas. Más información en: [www.fundacionpreciado.org.mx/formacion/ESLIDER.html](http://www.fundacionpreciado.org.mx/formacion/ESLIDER.html) about 19 hours ago via web in reply to laundmx

El 28 de febrero se presentará una obra que ofrece la correspondencia entre Manuel Gómez Morín y Osorio González Luna, de 1924 a 1964. February 9, 2011 8:03:38 PM CDT via web

@fernandolopez y ¿por qué dice esa Dra. Terec? Saludos. 12:33 PM Feb 1st via web in reply to fernandolopez



## COLABORADORES

### • **Javier Brown César**

Maestro en Administración Pública y Política Pública con mención honorífica de excelencia por la Escuela de Gobierno y Transformación Pública del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey.

### • **Aurora Espina Vergara**

Licenciada en Ciencias Políticas y Administración Pública (2012) y candidata a maestra en Comunicación (2016) por la Universidad Iberoamericana. Miembro del Consejo Juvenil del Programa de Liderazgo Global "Be Human". Actualmente es asesora e investigadora en la Fundación Rafael Preciado Hernández.

### • **Joanna Alejandra Felipe Torres**

Abogada egresada de la Universidad Nacional Autónoma de México, especialista en derecho electoral y Maestra en derecho administrativo y fiscal. Directora jurídica de asuntos internos del Comité Ejecutivo Nacional del PAN y representante ante el Instituto Nacional Electoral.

### • **Salomón Guzmán Rodríguez**

Doctor en Economía Aplicada por la Universidad Nacional Autónoma de México. Asesor e investigador en la Fundación Rafael Preciado Hernández.

### • **Enrique Rivas Cuéllar**

Presidente municipal de Nuevo Laredo, Tamaulipas.

### • **Daniel Saavedra Lladó**

Licenciado en Ciencia Política por el ITAM. Ha sido asistente de investigación en el ITAM, TEC campus Santa Fe y actualmente en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

### • **Horacio Vives Segl**

Licenciado en Ciencia Política por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) y doctor en Ciencia Política por la Universidad de Belgrano (Buenos Aires, Argentina). Director del Centro de Estudios Alonso Lujambio y profesor del Departamento Académico de Ciencia Política del ITAM. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores del CONACYT.

## Editorial 3

## Centrales

La reducción del financiamiento público a los partidos en México. Advertencias colaterales a una buena idea	5
<i>Horacio Vives Segl</i>	

Evolución del financiamiento público a partidos políticos y posibles escenarios ante su disminución	11
<i>Daniel Saavedra Lladó</i>	

Lecciones sobre las formas de financiamiento público a los partidos políticos en el mundo	16
<i>Salomón Guzmán Rodríguez</i>	

La importancia del municipio en el federalismo mexicano	32
<i>Enrique Rivas Cuéllar</i>	

## Reflexión en torno...

Efraín González Morfín y la justicia social	44
<i>Javier Brown César</i>	

## Agendas

Gabriela Mistral y la promesa de una sola humanidad, sin racismo ni xenofobia	52
<i>Sergio Micco Aguayo</i>	

La presunción de inocencia durante el desarrollo del proceso electoral	56
<i>Joanna Alejandra Felipe Torres</i>	

## Papeles de investigación

Las brechas de género en la participación política de las mujeres en México	61
<i>Aurora Espina Vergara</i>	

**Presidente**

Damián Zepeda Vidales

**Secretario General**

Marcelo Torres Cofiño

**Tesorero Nacional**

Edgar Mohar Kuri

Fundación Rafael Preciado Hernández, A.C.

**Presidente**

Damián Zepeda Vidales

**Director General**

Fernando Rodríguez Doval

**Directora de Administración y Finanzas**

María Belén del Carmen Montaña Salcido

**Director Editorial y de Cooperación Institucional**

Carlos Castillo López

**Director editorial**

Carlos Castillo López

**Coordinador**

Jonathan Sánchez López Aguado

**Corrección, diseño y formación**

José Luis Torres Vargas

**La Fundación Rafael Preciado**

**Hernández** es una institución académica que tiene como principal objetivo la generación de ideas útiles que coadyuven a resolver los problemas de la sociedad mexicana en los ámbitos económico, político y sociocultural.

**Objetivos:**

Apoyar la capacitación social, política y económica de personas interesadas en estos temas.

Elaborar, editar y publicar, directa o indirectamente, boletines, revistas, memorias, apuntes, libros, videos y similares.

Fomentar y financiar actividades de investigación social, política y económica dentro del país.

**Actividades:**

Establecer relaciones y colaborar con otras instituciones similares del país y del extranjero.

Organizar, promover, estimular, patrocinar, dirigir y, en general, llevar a cabo directa o indirectamente cursos, seminarios, conferencias, reuniones de estudio, foros, mesas redondas, congresos y toda clase

de actividades relacionadas con la política, los asuntos sociales y la economía.

**Gobierno y Bien Común** es editada por el Partido Acción Nacional en colaboración con la Fundación Rafael Preciado Hernández, A. C. El tiraje es de 1,500 ejemplares.

La revista **Gobierno y Bien Común** es el principal órgano que la Fundación Rafael Preciado Hernández utiliza para dar a conocer públicamente los avances de los proyectos de sus investigadores. Al mismo tiempo que refrenda con este medio su compromiso con una cultura plural y democrática, abre espacio a otros analistas interesados en expresar sus puntos de vista sobre tópicos de actualidad para la sociedad mexicana.

Los puntos de vista externados por nuestros colaboradores no necesariamente reflejan la posición académica de la Fundación.

Los anuncios que aparecen en esta revista son resultado de convenios de intercambio no lucrativos establecidos con

los interesados.

Publicación indizada en CLASE.

Certificado de licitud de título: 9152.

Certificado de licitud de contenido: 6405.

Reserva: 04-2016-091418224300-102

**ISSN 1870-0438**

Queda prohibida la reproducción total o parcial de esta publicación por cualquier medio sin la autorización del editor, excepto para uso académico, con la cita completa de la fuente. No se devuelven originales.

**Impreso en:**

Editores e Impresores FOC, S. A. de C. V.  
Los Reyes núm. 26, Col. Jardines de Churubusco, México, CDMX.  
Tel.: 56 33 28 72

**Correspondencia:**

Revista **Gobierno y Bien Común**  
Ángel Urraza 812, colonia Del Valle,  
03100, México, CDMX  
Tel / Fax: 56 59 63 00  
**contacto@frph.org.mx**

**www.fundacionpreciado.org.mx**

Franquicia postal FP-PP-PAN-09-DF-2016

Publicación  
mensual del





E

*El alto costo de la democracia mexicana ha sido desde hace varios años un tema de debate, discusión y conflicto entre quienes, por una parte, defienden la importancia de reducir los montos que el Estado destina a las diversas instancias –Instituto Nacional Electoral, institutos locales, partidos, entre otros– protagonistas y necesarias para el desarrollo de nuestro sistema político, y quienes advierten acerca de una necesaria reducción en presupuestos que si bien son altos, garantizan que al menos existan los recursos para hacer funcionar a esas instancias.*

*No obstante, y en lo que se refiere a partidos políticos, las actividades que tienen encomendadas por la Constitución no podrían realizarse de faltar ese soporte por parte de la Federación, y es este tema, el de financiamiento público a los partidos, el que buscamos abordar en la presente edición de Bien Común, sobre todo a raíz de propuestas que se han presentado en el Congreso de la Unión para reducir esos recursos, en un momento en que el centralismo, el llamado “carro completo” y la ya demostrada reinstalación del “partido-gobierno” se perfilan como el modo de hacer política durante al menos los próximos seis años.*

*A este hecho hay que añadir, también, el descrédito de los partidos políticos tradicionales, que quedó demostrado tras las elecciones del pasado 1 de julio y que exige, sin duda, un rediseño que desde la propia ley obligue a las diversas fuerzas en las que se representa la pluralidad nacional, a mejorar su desempeño de cara a la sociedad, sobre todo en aquello que se refiere a transparencia y rendición de cuentas en el uso de recursos, tema que más allá de cualquier reducción presupuestal debe ser el primero en abordarse y solucionarse: de poco serviría reducir las cantidades de dinero si antes no se cuenta con mecanismos para demostrar en qué se usa y cómo se administra. Es decir, no se trata solo de ahorrar: es cuestión de optimizar y asegurar que en ello no se genere un desequilibrio institucional que merme el sistema de pesos y contrapesos que todo estado democrático debe tener.*

*Para abordar distintos aspectos de estas cuestiones, Horacio Vives Segl hace un análisis sobre los efectos colaterales que traería la implementación de una reducción del 50% en el financiamiento de los partidos políticos, y enfatiza en que, hasta el momento, si bien no hay una iniciativa como tal, sí existe la intención aunque la propuesta carece de justificación financiera, técnica y de viabilidad.*

---

*Por su parte, Daniel Saavedra Lladó aborda la evolución del financiamiento público a partidos políticos analizando las reformas electorales de 1996, 2007 y 2014, así como los posibles escenarios ante su disminución, sobre todo aquel en el que los recursos privados financien exclusivamente a partidos o candidatos con posibilidades de ganar, que manipulen en su beneficio las agendas legislativas y de gobierno, queden sin medios económicos alternativas políticas que representen a grupos minoritarios o que los fondos privados lleguen a candidatos que no tienen posibilidad de ganar, pero sí logren quitar votos a las opciones políticas que pudieran salir victoriosas de la elección.*

*Salomón Guzmán Rodríguez ahonda en las formas de financiamiento público a los partidos políticos en el mundo, a través de un estudio de las repercusiones que ha tenido implementar o quitar el financiamiento público; entre los países muestra se encuentran Sudáfrica, Gambia, Botswana, Ghana, Marruecos y Tanzania; Filipinas, India, Pakistán, Bangladesh, Japón, Indonesia, Maldivas, Mongolia, Corea del Sur, Taiwán, Tailandia, Sri Lanka y Bhután; Brasil, Colombia, Costa Rica, Argentina, Perú, Nicaragua, Ecuador, Honduras, El Salvador, Guatemala, Paraguay, Panamá y República Dominicana, Venezuela y Bolivia; Alemania, España, Bélgica, los Países Bajos, Finlandia y Reino Unido.*

*Si bien no son todas las facetas de un tema complejo y que hace falta abordar con tiento y sin improvisación, los que se abordan en esta publicación consideramos cubren aspectos de gran trascendencia en los que hace falta detenerse y profundizar antes de asumir posturas o tomar decisiones que, por la vía demagógica, generen males mayores a aquellos que se pretenden resolver, considerando ante todo que lo que se encuentra en juego es la viabilidad y estabilidad de instituciones que conforman y hacen posible el sistema político mexicano.*

*Completamos este número con una investigación de Aurora Espina sobre las brechas de género en la participación política de las mujeres en México, en el que demuestra el contraste existente entre la participación política de las mujeres a nivel nacional y a nivel subnacional y, a partir de ello, determina cuáles son los factores que provocan esa diferenciación en la inclusión de género, tema en el que si bien hay avances, aún queda un largo camino que recorrer.*

*Esperamos que, de este modo, Bien Común siga aportando elementos y reflexiones que contribuyan al análisis de nuestra compleja realidad nacional.*

Carlos Castillo López

# La reducción del financiamiento público a los partidos en México.

## Advertencias colaterales a una buena idea

*Horacio Vives Segl*

### Planteamiento

En pocas ocasiones, las propuestas populistas, populares y de sentido común tienden a la convergencia. En el ámbito político, apenas un puñado de asuntos de coyuntura se reciben con tanto beneplácito como el anuncio de una iniciativa legislativa atribuida al presidente electo para reducir en un cincuenta por ciento el financiamiento público a los partidos políticos. Nadie, absolutamente nadie, puede estar en contra de la nobleza de semejante medida de austeridad republicana.<sup>1</sup> Ni siquiera aquellos que se han visto históricamente beneficiados directa y prácticamente de manera exclusiva del financiamiento estatal, pueden hablar en público –el fuero interno es otra cosa– en contra de la medida propuesta. Inclusive, como autor de estas letras, soy un firme convencido de las aparentes bondades de la propuesta. Sin embargo, y a reserva de problematizar sobre una iniciativa que no está ni escrita, ni puesta a discusión, ni contrapunteada, sino más bien sobre una idea general, me parece pertinente establecer

algunas consideraciones y señalar riesgos ante el desbordante entusiasmo que genera la propuesta de reducción del financiamiento público a los partidos políticos.

La manera en la que se abordará el texto será en tres apartados. El primero será sobre consideraciones generales; el segundo, sobre los riesgos en la medida. Finalmente, una breve reflexión a manera de conclusiones.

Valga señalar que algunas de estas reflexiones fueron abordadas previamente en este mismo espacio.<sup>2</sup>

### Consideraciones

En primer lugar, está el inmejorable clima de opinión pública en favor de la reducción del financiamiento partidario. Como se sabe, el sistema de partidos políticos tradicionales no sólo en México, sino en otras latitudes del mundo, se encuentra experimentando una importante crisis, dado que la ciudadanía ya no se siente adecuadamente representada. Por el contrario, hay una percepción bastante generalizada de que los partidos le han dado la espalda a aquello que en abstracto se puede denominar el interés de sus bases ciudadanas y que frecuentemente atienden exclusivamente a las necesidades partidistas. Peor aún:

<sup>1</sup> Por señalar una reciente propuesta populista y popular, se señala la intención del Partido Revolucionario Institucional (PRI) de disminuir o eliminar los diputados electos por el principio de representación proporcional en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, que fue muy bien recibida por la opinión pública. Por supuesto, se trataba de otro tiempo en que el PRI calculaba que con esa medida se reduciría la pluralidad política y la presencia de las oposiciones en el Congreso, además de que la propuesta populista no iba a prosperar. De haberse concretado y tras los resultados de la elección, lo paradójico sería la prácticamente nula representación del PRI en la siguiente Legislatura.

<sup>2</sup> Ver Vives Segl, Horacio, "Financiamiento público a los partidos políticos. Del oportunismo electoral a la sensatez institucional", en Bien Común, Fundación Rafael Preciado Hernández, México, octubre de 2017, pp. (117-123). <http://frph.org.mx/bdigital/registro.php?id=0271>

se le asocia con malas prácticas, escándalos de corrupción y como una instancia receptora de prerrogativas públicas sin merecerlas, o cuya utilidad social es francamente marginal.

Bajo esa realidad han sido recompensadas electoralmente propuestas y candidatos populistas, movimientos sociales y partidos que juegan exitosamente el rol de “antisistema”. Todos ellos atacando –con buenas razones en la mayoría de los casos– al sistema de partidos tradicional.

En segundo lugar, se señala el interés y el rédito político sobre la iniciativa de reducción de financiamiento público por parte de quien la propone. Como se sabe, Morena es un partido político nacional de reciente creación –obtuvo apenas el registro en 2014–, que surge en torno al liderazgo de Andrés Manuel López Obrador y que se nutre principal, aunque no exclusivamente, de escisiones del Partido de la Revolución Democrática (PRD). En su corta vida como opción electoral y hasta antes del 1 de julio, participó en las elecciones locales concurrentes con las federales legislativas de 2015, las de la Asamblea Constituyente capitalina de 2016 y las locales de 2016 y 2017. Para ser un partido “nuevo”, lo cual es un decir, considerando el capital político acumulado por el lopezobradorismo durante al menos dos décadas, Morena tuvo resultados desiguales en esas elecciones, aunque ciertamente ningún triunfo de mayor envergadura, por ejemplo, alguna de las gubernaturas en juego. Hasta que llegó el día soleado del 1 de julio 2018 y el triunfo contundente para Morena y sus aliados en todos los ámbitos que estuvieron en disputa.

Si se toma en cuenta que el financiamiento federal se desprende de la fuerza electoral obtenida en la última elección de diputados (la fórmula 70% proporcional y 30% igualitaria), es evidente que el lopezobradorismo, *caeteris paribus*, le correspondería a partir de 2019 por financiamiento público una cantidad exorbitantemente mayor a la que le

ha tenido acceso desde la fundación de Morena. Eso, sin contar con los enormes recursos de gobierno y legislativos a los que tendrá acceso antes de que termine el año.<sup>3</sup> La estrategia es obvia: si hasta el momento había desarrollado campañas y mantenido la estructura del partido bajo ciertos techos presupuestales, ahora que llegaron al Nirvana de los recursos públicos ¿qué más da “renunciar” a parte de su financiamiento, así fuera la mitad, si de todas formas estarán más que holgados para enfrentar compromisos de campaña y de sostenimiento partidario? Más aún, se insiste, con la inmensa multiplicación en el acceso a recursos legislativos y de gobierno en todos los ámbitos del federalismo mexicano.

Esto tiene, como es de esperarse, raja electoral: que López Obrador se lleve el rédito político, colgarse la medalla de la iniciativa y, por supuesto, dar un certero golpe a los partidos más institucionalizados y que fueron castigados en las urnas en la última elección y que podrían representar la oposición a su gobierno: el Partido Acción Nacional (PAN), el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el de la Revolución Democrática (PRD). Si bien se lo ganaron a pulso (o al menos el electorado eso fue lo que decidió y les destinó), cuando más requieren pensar y definir las estrategias –oposición o colaboración– frente al nuevo gobierno y el escenario político, los tres partidos eje, desde 1988 de la democracia electoral en el país, se encontrarán mermados, en distintas magnitudes, ciertamente, no sólo por las posiciones que perdieron en las elecciones del 1 de julio, sino además, por amenaza de la reducción del financiamiento público.

Ya que se hacía referencia a las icónicas elecciones de 1998, va la tercera consideración, de carácter histórico. En ausencia del colapso de una dictadura militar –por poner un tipo de régimen autoritario frecuente hasta

<sup>3</sup> Morena recibió \$649,217,254 en 2018, según datos del INE. Se calcula que recibirá aproximadamente \$1,568,600,000 con la fórmula actual y \$784,300,000 de aprobarse la reforma propuesta, según datos de *Integralia*.

antes de los años noventa del siglo pasado— y elecciones fundacionales de retorno a la normalización institucional, la transición y la consolidación de la democracia en México fue posible gracias, entre otras muchas cosas, a tres factores fundamentales: reformas electorales, resultados electorales donde oposiciones distintas al PRI fueron ganando espacios de poder y la realización de los comicios por autoridades ajenas al gobierno. En esa lógica, la reforma electoral de 1996 fue clave para la consolidación democrática. Pero también es vista como la reforma del pecado original que abrió de par en par las arcas públicas para multiplicar exponencialmente el financiamiento.

Un apretado resumen sobre esta reforma. Para que pudiera transitar la autonomía política del entonces Instituto Federal Electoral (IFE) y se dieran condiciones de cancha pareja entre los actores que integraban el sistema de partidos, el gobierno de Ernesto Zedillo y el PRI pusieron sobre la mesa algo no negociable y que se aprobó: asegurarle al PRI los recursos suficientes para enfrentar, ya en una época de creciente competitividad electoral y de reconocimiento de triunfos opositores, el financiamiento con recursos sobre la mesa para campañas futuras. Un gran beneficiario de esa reforma fue el PRD. De no haber sido por los recursos públicos, difícilmente la izquierda se hubiera consolidado a nivel nacional como una alternativa electoral con posibilidades de triunfos presidenciales o el proceso se hubiera retrasado mucho más. El PRD obtuvo gracias a ello importantes aciertos políticos: la Jefatura de Gobierno capitalina entre 1997 y 2018, otras gubernaturas, presidencias municipales, crecimiento legislativo y tocó la puerta de la Presidencia de la República en 2006. Mucho de la viabilidad electoral, del éxito del PRD y del loperzobradorismo, se explican gracias a la reforma política de 1996.

Pero con el dinero vendrían las críticas y los problemas. En lugar de repartir, por ejemplo,

lo que le correspondía al PRI de financiamiento público antes de 1996, y hacer más barata y equilibrada la competencia, la solución fue crecer exponencialmente la bolsa de recursos; “diseñar” una fórmula para el cálculo de la bolsa de financiamiento partidario público que no tiene pies ni cabeza, y que además, tiene como factor multiplicador el tamaño del padrón electoral (que en México no ha dejado de crecer desde entonces, y con saltos importantes entre elecciones federales). El diagnóstico para reducir desigualdades entre partidos no se cumplió a cabalidad y vinieron conflictos partidarios internos y escándalos de corrupción.<sup>4</sup>

### Riesgos

Una vez expuestas las consideraciones, véanse las advertencias.

En primer lugar, el monto propuesto de reducción de financiamiento público. ¿Por qué el cincuenta por ciento y no más, o menos? Más allá de los beneficios anteriormente descritos para quien realiza la propuesta, ¿dónde está la justificación financiera, técnica, de viabilidad que acompañe a la ocurrencia política? Si bien, se reitera, que esta es una discusión en términos generales y no sobre una iniciativa concreta, hay que tomar en cuenta que actualmente, la normatividad mexicana reconoce cuatro grandes maneras de otorgar financiamiento público a los partidos: federal, para sostenimiento de actividades ordinarias y para campañas electorales y financiamiento local, igualmente para ambos rubros. ¿El recorte sería sólo para lo federal, o para campañas o en todos los ámbitos y en qué magnitudes?<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Varios de estos temas son abordados por Luis Carlos Ugalde en su artículo “Democracia a precio alzado”, en Nexos, 1 de agosto de 2015. <http://www.nexos.com.mx/?p=25810>

<sup>5</sup> En esa medida y como una variación para una posible reforma electoral futura, se encuentra el papel de los Organismos Públicos Locales. Una de las razones francamente polémicas y discutibles para mantener a los anteriores institutos estatales electorales tras la reforma de 2014 que creó un sistema nacional de elecciones con autoridades híbridas, fue que los ahora llamados OPLES, eran necesarios para entregarles financiamiento público a los partidos políticos en el ámbito local.



Hay que recordar que además del financiamiento público que debe de prevalecer sobre el privado, el financiamiento partidista en México es, justamente, mixto. Además de las prerrogativas públicas, están las aportaciones que pueden hacer militantes o simpatizantes y rendimientos financieros.<sup>6</sup> Todo ello, con límites y restricciones previstas en la ley. Aquí se abre otra ruta para la reflexión: si en lugar de reducir el financiamiento público a los partidos ¿por qué no llevar la audacia más lejos y directamente eliminarlo? No son pocos los que sostienen esa postura. Personalmente, estaría en contra. Eliminar el financiamiento público orillaría de manera irremediable a la privatización de la política: que partidos y candidatos y eventuales gobernantes y legisladores, fueran financiados por determinados intereses privados, algunos ilegales actualmente (mercantiles y religiosos) y otros, además, indeseables en el límite (crimen organizado).

El tema del financiamiento mixto lleva a una segunda advertencia sobre un tema no resuelto en la relación entre dinero y competencia política. Una de las presuposiciones del modelo adoptado en 1996 era que con la prevalencia del abundante financiamiento público sobre el privado, con una mejor ponderación en la distribución (la citada fórmula 70% proporcional y 30% igualitario), con límites a aportaciones y topes de campaña, se establecían las reglas para desincentivar que los partidos políticos buscaran recursos al margen de la ley. Más aun con la reforma de 2007, que eliminó el

mercado comercial de medios, quitando a los partidos que fuera rehenes de tratos comerciales desiguales por parte de grupos de medios para la adquisición de espacios en televisión y radio, que desde entonces son administrados por la autoridad electoral. Pero no. Por el contrario, a pesar del endurecimiento en las reglas de fiscalización y sanciones a partidos y candidatos, lo que se ha observado

en estos 20 años es que los partidos suelen recurrir a mecanismos de financiamiento público y privado alternos y prohibidos a los que la ley permite, y que el movimiento de recursos y gastos en campañas suele ser mucho mayor al que reportan ante la autoridad electoral.

Ante ese escenario, dos cosas son ciertas: el incremento exponencial del financiamiento público desde 1996 fue incapaz de inhibir conductas de los partidos al margen de la ley. Pero hay algo más cierto aún: si les reducen –o en el extremo, eliminan– el financiamiento público, y se mantienen, o incrementan, lo cual parece más lógico, los costos en que incurren partidos y candidatos para hacer campaña, es seguro que aumentarán los incentivos a buscar

financiamiento al margen de la ley.

En este sentido, un argumento falaz del lopezobradorismo para defender el recorte del financiamiento público –al menos el de las campañas– es la evaluación gasto-beneficio de la última contienda. Si se consideran que según datos del Instituto Nacional Electoral<sup>7</sup> la coalición encabezada por Andrés Manuel López Obrador (Juntos Haremos Historia,

*El diagnóstico  
para reducir  
desigualdades  
entre partidos  
no se cumplió  
a cabalidad  
y vinieron conflictos  
partidarios internos  
y escándalos  
de corrupción*

<sup>6</sup> Hay un rubro de financiamiento adicional, para actividades específicas. Se deja señalado, aunque no es significativo como el sostenimiento ordinario o los gastos de campaña.

<sup>7</sup> [https://cronicaelectoral.juridicas.unam.mx/posts/post\\_index/1063-ine-sanciona-irregularidades-en-informes-de-ingresos-y-gastos](https://cronicaelectoral.juridicas.unam.mx/posts/post_index/1063-ine-sanciona-irregularidades-en-informes-de-ingresos-y-gastos), 7 de agosto de 2018.

integrada por los partidos Morena, del Trabajo y Encuentro Social) fue la que gastó menos en la elección presidencial, comparándola con las coaliciones que postularon a Ricardo Anaya (Por México al Frente, integrada por Acción Nacional, el Partido de la Revolución Democrática y Movimiento Ciudadano) y a José Antonio Meade (Todos por México, integrada por los Partidos Revolucionario Institucional, Verde Ecologista de México y Nueva Alianza). Bajo el argumento de que se pueden tener los resultados electorales más exitosos de los últimos tiempos haciendo campañas relativamente austeras, sin llegar a los topes permitidos y gastando menos que sus adversarios, habría que consignar, al menos dos hechos. Que en todas las campañas hay coyunturas específicas que pueden favorecer la noción de cambio, como fue la última elección, donde sólo alguien que negara la terca realidad podía apostar a la continuidad del PRI en el gobierno. La otra, que es más determinante en este caso, es el hecho de que López Obrador no sólo traía acumulado el capital político de, digamos, unos 20 años en campaña, tres elecciones presidenciales y ser el presidente nacional de dos partidos políticos en distintas etapas, sino que además él ha sido, aunque no haya aparecido en la boleta, el candidato a vencer en las elecciones desde la fundación de Morena. No solo eso: la estrategia de campaña de la elección que recién culminó, fue la sobreexposición del candidato presidencial, que aparecía en fotos acompañando a los candidatos de la coalición en las campañas gráficas de las elecciones locales y federales para cargos ejecutivos y legislativos. López Obrador como mensaje y

*Los partidos  
seguirán siendo  
necesarios  
en democracia  
para canalizar  
el conflicto  
y la competencia  
electoral y para  
formar gobiernos  
y congresos*

producto omnipresente en todas las campañas.

Un siguiente punto se refiere a la regla de financiamiento partidario vinculado al padrón electoral. Como se sabe, la legislación actual establece que el conjunto de la bolsa del financiamiento partidario se determina multiplicando el 65% de la Unidad de Medida y Actualización por el número de inscritos en el padrón electoral. La propuesta de Morena consistiría, en principio, en reducir ese 65% por ciento a la mitad, para quedar en 32.5%.<sup>8</sup> Si esta fuera la propuesta definitiva, además de volver al punto de las cuatro grandes entradas de recursos públicos de los partidos, la iniciativa tampoco atinaría en generar una mejor propuesta de reducción de financiamiento. Habría que explorar otros esquemas que incentiven a mayor competencia por el voto, acercamiento ciudadano y responsabilidad política. En ese sentido, la propuesta ampliamente conocida e impulsada por Pedro Kumamoto en el Congreso local de Jalisco, resulta por demás pertinente. Que sea el voto emitido en favor de los partidos políticos la base para determinar el financiamiento. Y no un multiplicador del padrón electoral, que va a estar aumentando permanentemente y donde la tasa de abstención (de la cual mucho tienen responsabilidad los partidos) no es un factor que se premie o castigue en términos de determinación de financiamiento público. Aquí resultaría relevante introducir una reforma que obligara —como en muchos países— a que el voto sea

<sup>8</sup> Ver Boletín 85 del Centro de Estudios Alonso Lujambio, agosto de 2018. <https://us9.campaign-archive.com/?u=b45970a229bdb13ed21882a25&id=70634846c0>

obligatorio. Si bien en México formalmente lo es, no hay ninguna sanción para el ciudadano por no acudir a votar sin justificación alguna, por lo que se trata de una norma imperfecta. Con el voto obligatorio (que tiene otras aristas de análisis) de reduciría drásticamente –que no se erradicaría– la terrible y arraigada práctica de la compra y coacción del voto.

Otras dos propuestas para analizar, ya en el extremo, y como también ocurre en otros países. Una de ellas, que la bolsa del financiamiento público esté vinculado al desempeño económico y producción del país. Esto es, asignarle un porcentaje del PIB, como ocurre en los casos de Costa Rica, República Dominicana, Nicaragua y Panamá (que va del 0.19% al 1% en esos casos).<sup>9</sup> La otra, que no se les entregue a los partidos el financiamiento de campaña por adelantado, sino que sea al término de la elección, a comprobación de gastos legalmente erogados.

## Conclusiones

Hay bienes públicos que generan costos y otros no. Por más impopular que resulte en estos tiempos la afirmación, los partidos políticos son bienes públicos y requieren financiamiento. Sea exclusivamente público, privado o mixto. Mal a quien le pese, los partidos seguirán siendo necesarios en democracia para canalizar el conflicto y la competencia electoral y para formar gobiernos y congresos. Más allá de la alternativa embrionaria que representan las candidaturas independientes, y que podrían refrescar el abanico de la representación, los partidos son las organizaciones por excelencia que se especializan en dichos fines. Son, además –o tendrían que ser– defensores de determinadas agendas ciudadanas, atajos informativos sobre las plataformas que deberían defender y agentes que toman decisiones por aquellos que no están

interesados en los temas de la esfera política y guardianes críticos del desempeño de los otros partidos dentro del sistema partidario en su conjunto, entre otras funciones. Ello si cumplen adecuadamente sus funciones, ya sea en el gobierno o en la oposición o en su desempeño legislativo.

Claro está que hay que elevarles el contexto de exigencia y monitorear de manera permanente su desempeño. Que se conduzcan con probidad, racionalidad, utilidad, austeridad y transparencia en el uso de los recursos que les sean asignados. Que se reinventen en la manera de vincularse con la ciudadanía a la que dicen representar, que generen resultados positivos y encuentren estrategias adecuadas para comunicarlos. También hay que decir que sin duda no es el óptimo ni el número, ni el desempeño que han tenido algunos de los integrantes del sistema, pero esa es otra discusión. En suma, estrangular financieramente a los partidos podría no resultar la mejor idea para la adecuada consolidación del sistema democrático mexicano. Si ante cualquier resultado electoral el papel de la oposición en democracia es relevante, más aún frente a un escenario de concentración de poder político como el que se avecina, donde podrían presentarse –esto es prematuro aun para confirmarlo o descartarlo– tentaciones hegemónicas en las que una robusta oposición partidaria sería crucial como contrapeso ante un autoritario y mal desempeño del gobierno y sus aliados legislativos.

En suma, lo que parece relevante es que se realice una disminución al financiamiento público de los partidos políticos. Pero que sea sensata y no producto de la ocurrencia y de la conveniencia del partido político predominante en turno. Que se trate de una regla que incentive a cumplir sus fines, que no son pocos ni menores, con austeridad y probidad, y que la conveniencia en la adopción de la regla, no dependa de quién es el beneficiado de determinado resultado electoral. Así de simple. **B**

<sup>9</sup> Instituto Federal Electoral, *Estudios electorales en perspectiva internacional comparada. Regulación de las campañas electorales en 18 países de América Latina*, 2013, pp. 40-41, en Vives Segl, *Op. Cit.*

# Evolución del financiamiento público a partidos políticos y posibles escenarios ante su disminución

*Daniel Saavedra Lladó*

Resulta imposible pensar en una democracia sin partidos políticos y sin una oposición que vigile y sea contrapeso al gobierno al que podría sustituir en la siguiente elección, ya que los partidos deben cumplir sus tareas de representación, reducir costos de información y resolver problemas de acción colectiva. Los partidos políticos cuestan y siempre tendremos el debate de cómo deben hacerse de recursos y cuánto dinero deben recibir. Programas impulsados por el nuevo gobierno estén cumpliendo adecuadamente sus objetivos. Los partidos de oposición deben volverse el principal demandante de rendición de cuentas.

La reforma electoral de 1963 abrió espacios de representación en las instituciones para los partidos de oposición, mientras que la de 1977 los catalogó como entidades de interés público. Pero la transición a la democracia no se logró hasta juntar tres factores aprobados en la reforma de 1996: financiamiento público de partidos y de campañas, representación proporcional en el poder legislativo y acceso a medios de comunicación.

Un tema que resulta popular y tras los intentos reformistas por, supuestamente, hacer más barata y eficiente nuestra democracia es la reducción del financiamiento público de los partidos políticos. El tema siempre ha estado en la agenda de la opinión pública y las críticas recobraron fuerza a raíz del sismo del 19 de septiembre de 2017 con los anuncios de varios partidos de renuncias a sus prerrogativas o realizar recortes a los montos que se destinan para ellos, con el objetivo de utilizar ese dinero para la reconstrucción y ayuda para los damnificados.

El Instituto Nacional Electoral recibió fuertes críticas al anunciar, en 2017, la aprobación de su proyecto de presupuesto por más de 25,000 millones de pesos para el año 2018 en que organizaría las elecciones más grandes en la historia democrática de México. Del monto aprobado se destinaron más de 6,500 millones de pesos para el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas.

Para comprender cómo funciona el financiamiento público y cómo llegamos al esquema actual, abordaré las últimas reformas

político electorales que dieron origen a este tipo de recursos para los partidos políticos y determinaron las fórmulas para su cálculo.

## Reformas político electorales

### 1. Reforma político electoral de 1996<sup>1</sup>

Después de la elección presidencial de 1994 y reconociendo el triunfo de Ernesto Zedillo como legal pero inequitativo, los partidos políticos negociaron la reforma que en su momento se calificó como definitiva.

Esta reforma se promulgó el 22 de agosto de 1996 y en ella se garantizaba el derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social y las reglas para el financiamiento público fijado de manera anual. En el artículo 41, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se detalló que los partidos políticos recibirían financiamiento público en diversas formas. La primera es para sus actividades ordinarias permanentes de acuerdo a los cálculos del órgano superior del IFE aplicando los costos mínimos de campaña, número de senadurías y diputaciones federales a elegir, el número de partidos con representación en el Congreso de la Unión y la duración de las campañas. Surgió la regla 30/70 con la que se distribuye el 30% de los cálculos anteriores a todos los partidos políticos de forma igualitaria y el 70% que resta se distribuye entre los partidos según el porcentaje de votos que obtuvieron en la elección de diputaciones federales inmediata anterior.

La segunda forma de financiamiento es para los gastos de campaña, en los años que hubiera proceso electoral federal. Se estableció que el monto sería el mismo que el calculado para actividades ordinarias de ese año (posteriormente se reduciría, como se verá más adelante, al describir la reforma de 2007). Valga señalar que hay años que se consideran mixtos, en razón de que los procesos

electorales empezaban en octubre del año anterior de la elección y que en dichos años, los partidos recibían la parte proporcional de los meses correspondientes al inicio del proceso electoral.

La tercera forma de financiamiento consistió en reintegrar un porcentaje de los gastos anuales de los partidos por actividades relativas a educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, y tareas editoriales.

Con la regla 30/70 se buscó dar equidad a los partidos que participaban en la contienda, ya que el 30% se reparte de manera igual para cada uno y el 70% restante según la representación de cada partido en la Cámara de Diputados.

Destaca la prevalencia de recursos públicos sobre privados, cuyos montos fueron fijados en la legislación secundaria.

### 2. Reforma político electoral de 2007<sup>2</sup>

El 13 de noviembre de 2007 se publicó la nueva redacción del artículo 41 constitucional, donde cambiaba la forma de financiar a los partidos políticos. Continúa la prevalencia de recursos públicos sobre recursos privados de los simpatizantes de cada partido y se fijó que los recursos privados que un partido podía recibir era equivalente al 10% del tope de gastos de la última campaña presidencial. Para sostener las actividades ordinarias permanentes de los partidos políticos continuó usándose la regla 30/70 pero el monto total se calcularía multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por el 65% del salario mínimo vigente para el Distrito Federal.

El mayor cambio ocurrió en el financiamiento para los gastos de campaña, en los años donde se elija Presidente de la República, Senadurías y Diputaciones Federales, el monto equivaldrá al 50% del financiamiento

<sup>1</sup> Diario Oficial de la Federación 22 de agosto de 1996 [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4896725&fecha=22/08/1996](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4896725&fecha=22/08/1996)

<sup>2</sup> Diario Oficial de la Federación 13 de noviembre de 2007 [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5005999&fecha=13/11/2007](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5005999&fecha=13/11/2007)



***La eliminación del financiamiento público, como la reducción de éste son importantes, al posibilitar la existencia y viabilidad de tener partidos opositores con la opción real de ganar y de generar en el partido gobernante la idea de que puede perder la siguiente elección***

otorgado ese año para actividades ordinarias permanentes, mientras que en los años donde solamente se elija diputaciones federales, el monto equivaldrá al 30% de dicho financiamiento.

La forma de financiar las actividades específicas, relativas a educación, capacitación, investigación y tareas editoriales cambió. En la nueva redacción quedó como el equivalente al 3% del monto total del financiamiento público del año para actividades ordinarias y se distribuirá entre los partidos políticos siguiendo la regla 30/70. Ahora la legislación prevé los límites para los gastos en los procesos internos de los partidos y las campañas electorales.

### ***3. Reforma político electoral de 2014***<sup>3</sup>

Esta reforma mantiene los criterios de financiamiento público de la redacción del artículo 41 constitucional pero a raíz de la desindexación del salario mínimo, los montos de financiamiento de las actividades ordinarias se calculan multiplicando el número de personas inscritas en el padrón electoral por 65% de la nueva Unidad de Medida y Actualización (Uma). Esta reforma introduce una nueva figura por la que los ciudadanos pueden aspirar a

puestos de elección popular: las candidaturas independientes. Todos los aspirantes que cumplieron los requisitos legales para ser candidatos independientes a cargos federales son registrados como si se tratara de un solo partido político de nuevo registro para cuestiones de financiamiento. El monto se divide en 3 partes iguales para candidaturas a la Presidencia de la República, Diputaciones federales y Senadurías. Cada una de esas terceras partes se distribuye de manera igualitaria para cada aspirante a un cargo público.

### **Propuestas de reducción de financiamiento público**

Después de la aprobación de la última reforma político electoral, surgieron dos propuestas para reducir el financiamiento público de los partidos políticos. La primera fue presentada en el Congreso del Estado de Jalisco por el Diputado independiente del distrito X de Jalisco, Pedro Kumamoto.<sup>4</sup> La propuesta conocida como “sin voto no hay dinero” fue aprobada en el Congreso jalisciense el 1 de junio de 2017 y logró reducir los recursos que reciben los partidos políticos con registro federal en el Estado de Jalisco. Esta propuesta

<sup>3</sup> Artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/articulos/41.pdf>

<sup>4</sup> <http://www.elfinanciero.com.mx/opinion/alejo-sanchez-cano/sin-voto-no-hay-dinero>

*Podríamos caer en un escenario donde los recursos privados financien exclusivamente a partidos o candidaturas con posibilidad de ganar, manipulen en su beneficio las agendas legislativas y de gobierno*

mantiene la regla 30/70 pero en años electorales el monto a repartir se calcula multiplicando el número de personas en el padrón electoral por 20% de la Uma; mientras que en años electorales el monto se calcula multiplicando la votación efectiva de cada partido para la Cámara de Diputados de la elección previa por el 65% de la Uma. Iniciativas similares se presentaron en 27 estados y llegó a San Lázaro impulsada por el Diputado federal independiente Manuel Clouthier, sin embargo, no fue aprobada. Esta iniciativa se declaró constitucional el 28 de agosto de 2017 por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y entrará en vigor en 2019.

La otra iniciativa busca reducir de 65% de la Uma a 32.5% de la Uma para calcular el monto de financiamiento de actividades ordinarias permanentes. Esta propuesta se ha presentado en varias ocasiones y la última vez fue el 25 de julio de 2018 en voz de la Diputada federal Alicia Barrientos Pantoja de Morena<sup>5</sup> ante la Comisión Permanente. Una propuesta similar fue presentada el 27 de octubre de 2015 por el Senador panista Francisco Búrquez,<sup>6</sup> quien ante la no aprobación de la modificación propuso eliminar el financia-

miento público de los partidos políticos, y también destaca la iniciativa del también panista Roberto Gil Zuarth,<sup>7</sup> quien buscaba eliminar el subsidio permanente para actividades ordinarias y reducir en un 50% los recursos para las campañas presidenciales.

Aprovechando la coyuntura del sismo del 19 de septiembre de 2017 y en un desplante de populismo y demagogia, varios partidos renunciaron a sus prerrogativas y los legisladores del PRI<sup>8</sup> presentaron una propuesta para eliminar por completo el financiamiento público a los partidos políticos, apoyada por el Partido Verde Ecologista de México, pero no se logró su aprobación por la oposición de los demás partidos representados en el Congreso de la Unión.

### **En defensa del financiamiento público**

El financiamiento público a los partidos políticos puede parecer excesivo y es creciente en proporción al número de ciudadanos registrados en el padrón electoral y la actualización del valor de la Uma, por lo que resulta atractiva la idea de reducir su monto o incluso llevarlo a cero. También nos enfrentamos al escenario de tener partidos que

<sup>5</sup> <https://adnpolitico.com/congreso/2018/07/26/el-abc-de-la-iniciativa-de-morena-para-reducir-el-financiamiento-a-partidos>

<sup>6</sup> <https://www.jornada.com.mx/2017/09/26/politica/021n1pol>

<sup>7</sup> *Idem.*

<sup>8</sup> *Idem.*

funcionan como empresa familiar o para un pequeño grupo, que no representan a nadie y se han vuelto adictos al dinero público con tal de recibir los beneficios como financiar sus campañas.

Tanto la eliminación del financiamiento público como la reducción de éste son importantes si lo entendemos como la provisión de un bien público,<sup>9</sup> al posibilitar la existencia y viabilidad de tener partidos opositores con la opción real de ganar y de generar en el partido gobernante la idea de que puede perder la siguiente elección. Esto se logrará si la oposición cumple su papel de vigilar y controlar al gobierno que buscará trabajar de la mejor manera para no perder. El financiamiento público busca procurar la equidad en la contienda al establecer montos para que los partidos puedan llevar a cabo sus actividades de acuerdo a la votación y se provee al partido en el gobierno de fondos públicos con uso exclusivo para las actividades del instituto político con el fin de que no utilice otros recursos públicos o las famosas partidas secretas.

Los montos de financiamiento público crecen año con año y pueden resultar excesivos si consideramos los topes de campaña tan bajos o los límites de aportaciones de simpatizantes del 10% del tope de gastos aprobado. Considero no adecuada la idea de prescindir del financiamiento público porque podríamos caer en un escenario donde los recursos privados financien exclusivamente a partidos o candidaturas con posibilidad de ganar, manipulen en su beneficio las agendas legislativas y de gobierno, queden sin recursos alternativas políticas que representen a grupos minoritarios o que los fondos privados lleguen a candidatos que no tienen posibilidad de ganar pero sí logren quitar votos a las opciones políticas que pudieran salir victoriosas de la elección.

Pienso que la idea de que el narcotráfico y crimen organizado influyan en la política a su favor ya está rebasada y han hecho oír su voz matando o desapareciendo candidatos y políticos que les resultan incómodos.

### **Definamos una agenda de discusión**

Considero que en la próxima reforma político electoral se podría explorar la posibilidad de cambiar el esquema de financiamiento de los partidos políticos buscando reducir los montos de dinero público pero prevaleciendo sobre los recursos privados, permitir mayor financiamiento privado por parte de militantes y/o simpatizantes poniendo límites a este tipo de aportaciones, colocar candados a recursos de personas morales para evitar la particularización de la política y de la legislación, así como utilizar las herramientas de fiscalización que desarrolló el INE y funcionaron de una manera adecuada en el proceso electoral que está finalizando para detectar el origen y destino de los recursos privados.

Atar el cálculo del monto de financiamiento público a la votación efectiva podría ayudar a eliminar partidos empresa y lograr un sistema de partidos más representativo que el actual, pero hay peligros ante la coyuntura de tener oposición disminuida ante sus más bajos resultados electorales y el miedo real del control territorial que podría construir el próximo gobierno con el despliegue de delegados que tendrán a su cargo los programas sociales federales. Considero que nos encontramos en un mal momento para discutir el tema de la reducción de los recursos de los partidos políticos, ya que no es saludable para la joven democracia mexicana debilitar a los partidos que se encuentran en la oposición porque dejarían de ejercer su función parlamentaria y no serían amenaza creíble de ganar las elecciones en los ámbitos local y federal. **B**

<sup>9</sup> Seminario Permanente de Análisis de la Justicia Electoral 21 de junio de 2018 <https://www.youtube.com/watch?v=zqSKxcGnlr4>

# Lecciones sobre las formas de financiamiento público a los partidos políticos en el mundo

*Salomón Guzmán Rodríguez*

De acuerdo con *The Economist*,<sup>1</sup> cincuenta y siete países considerados como democracias defectuosas representan el 44.8% de la población mundial, entre ellas se encuentran México, Francia, Estados Unidos, etc. En estos países, las elecciones periódicas entre partidos políticos son el método que domina la selección de gobiernos y para lograr ejecutar dichas elecciones los partidos políticos necesitan financiamiento.

Se dice que las campañas electorales pueden involucrar a los ciudadanos en el proceso electoral por medio de los partidos políticos, de ahí que las políticas de financiamiento desempeñan un papel positivo en las democracias, por un lado ayudan a fortalecer a los partidos políticos y a los candidatos y, por otro, brindan oportunidades para competir en condiciones más equitativas. El acceso suficiente al financiamiento público que se proporciona es crucial para la vitalidad general de un sistema electoral y democrático que ayuda a los ciudadanos a creer en la política y los políticos. No obstante, de acuerdo con IDEA<sup>2</sup> (*International Institute for Democracy and Electoral Assistance*), los sistemas

políticos en el mundo funcionan de forma bastante diferente a los ideales de inclusión en los que se basa la idea del proceso democrático y campañas electorales. En casos extremos, las elecciones se convierten en una simple farsa, que no ofrece una elección real para los electores. Tal situación puede ser causada por muchos factores, incluyendo el dominio de la élite, el fraude electoral y el uso de la violencia.

Uno de los principales factores que impiden que el proceso político en muchos países logre ideales democráticos es tomar como herramienta al financiamiento público para la compra de votos o influir en las decisiones políticas. Con otras palabras, los grupos de interés pueden comprar acceso al poder o realizar sobornos. Intereses extranjeros y los grupos delictivos pueden usar el dinero para manipular la política a su favor. En forma similar el partido en el gobierno puede usar recursos estatales o federales para mantener su control del poder.

Los flujos de dinero a través de la esfera política pueden amenazar valores democráticos clave, en consecuencia, los políticos se vuelven menos receptivos y la igualdad de la competencia política se distorsiona cuando el acceso a los fondos se convierte en un factor

<sup>1</sup> [https://www.economist.com/media/pdf/DEMOCRACY\\_INDEX\\_2007\\_v3.pdf](https://www.economist.com/media/pdf/DEMOCRACY_INDEX_2007_v3.pdf)

<sup>2</sup> <https://www.idea.int/>

determinante. El deseo de varios actores de ocultar cómo recaudan y gastan dinero en actividades políticas, puede dañar seriamente la transparencia del proceso político.

En todo el mundo, se ha ido construyendo gradualmente la percepción de que la organización de elecciones bien administradas no contribuye en nada a la democracia cuando el resultado lo decide el dinero en lugar de los votos en la boleta. Es por ello que la financiación abierta y transparente a los partidos políticos y candidatos sea crucial en la lucha contra la corrupción y para mantener la confianza de los ciudadanos en la política.

En otras palabras, la transparencia de las distintas formas de financiamiento ayuda a castigar la influencia indebida sobre los políticos, protege contra la infiltración de dinero ilícito a la política y alienta a los partidos y candidatos a adherirse a las reglas. Las políticas de financiamiento a partidos políticos en los países presentan muchos desafíos, por mencionar, desde la penetración de fondos ilícitos y redes criminales en la política hasta los altos

costos de la política electoral y la influencia indebida de los intereses comerciales, se ven exacerbados por regulaciones mal diseñadas.

La base de datos de IDEA muestra que de 174 países casi todos usan al menos alguna forma de regulación del financiamiento a los partidos políticos. Por otra parte, en la Tabla 1 se muestra que de 174 países que conforman la base de datos, en 62 de ellos (35%) los partidos políticos reciben financiamiento público regular; en 53 de ellos (30%) los partidos políticos no reciben financiamiento público, por ejemplo, Bolivia, Venezuela, Egipto, India, Italia, etc., y; en 40 de ellos (23%) reciben financiamiento público regular y para realizar sus campañas electorales, por ejemplo, países como Chile, México, Francia, Bulgaria, Colombia, etc. Se observa que de los países en donde los partidos políticos no reciben financiamiento, la mayoría se encuentran en el continente africano y en los países donde se recibe financiamiento, la mayoría esta en el continente europeo.

### ¿Existen disposiciones para el financiamiento público directo a los partidos políticos?

Región	Sí, regularmente proporciona financiación	Sí, en relación con las campañas electorales	Sí, tanto los fondos proporcionados regularmente y en relación con las campañas electorales	No	Sin dato	No. de países
África	20 (42.6%)	4 (8.5%)	6 (12.8%)	15 (31.9%)	2 (4.3%)	47
América	4 (11.8%)	4 (11.8%)	13 (38.2%)	13 (38.2%)	0 (0.0%)	34
Asia	15 (41.7%)	5 (13.9%)	4 (11.1%)	11 (30.6%)	1 (2.8%)	36
Europa	21 (48.8%)	0 (0.0%)	17 (39.5%)	5 (11.6%)	0 (0.0%)	43
Oceanía	2 (14.3%)	2 (14.3%)	0 (0.0%)	9 (64.3%)	1 (7.1%)	14
Total	62	15	40	53	4	174



De acuerdo con IDEA, las reformas sobre financiamiento público a los partidos políticos deben basarse en tres principales temas como son: objetivos políticos, contexto y regulaciones actuales. No es posible determinar las regulaciones sobre financiamiento público adecuadas, sin tener en cuenta los objetivos políticos y la visión de la política de cada país, por ejemplo, cómo la gente considera la política en su sistema democrático y en particular, cómo deben organizarse los partidos políticos y las campañas electorales. Dado que no existe una forma de gobierno democrático que se prefiera en todas partes, no existe un método fundamental para regular el financiamiento a los partidos.

Esto no significa que no se puedan discutir las ventajas y desventajas de las diferentes formas de regulación del financiamiento público. Por mencionar, se pueden considerar varias dimensiones que impactan en cómo se deben ver los partidos políticos y las campañas electorales, y posteriormente el financiamiento público. En algunos casos los partidos políticos son vistos como organizaciones voluntarias que organizan y apoyan la participación política. En el otro extremo está la opinión de que las funciones de los partidos políticos y las campañas electorales son más similares a las de los organismos gubernamentales.

Según este punto de vista, es razonable que el comportamiento de los partidos estén más regulados para maximizar su utilidad en el proceso democrático, mediante el uso de límites de gasto y financiación pública. La visión de los partidos políticos en aspectos no electorales del proceso democrático también es importante. En algunas partes de Europa, se considera crucial para la democracia que los partidos políticos estén activos en el debate democrático entre elecciones. En otras regiones, muchos observadores consideran a los partidos políticos como actores menos relevantes en los años fuera de la campaña. Las percepciones de este tema son cruciales para

evaluar las regulaciones de financiamiento político que apoyan el desarrollo organizacional de los partidos políticos.

Por otra parte, algunos sostienen que los partidos políticos son mucho menos importantes para la democracia que los candidatos individuales; con esta visión, las regulaciones de financiamiento político deberían alentar a los candidatos independientes. Otra dimensión se relaciona con el papel del estado en la vida democrática de los países, por mencionar, se encuentra la opinión de que cualquier participación significativa del estado en el funcionamiento de los partidos políticos puede ser perjudicial para la democracia. En consecuencia, el estado no debe controlar cómo se recauda y gasta el dinero en política.

Con ésta visión, se pueden usar regulaciones que aumenten la transparencia en el sentido de proporcionar información al electorado.

También está la visión de que el estado tiene un papel importante para garantizar la equidad entre los partidos políticos y los ciudadanos. Existen posibles consideraciones de que los partidos políticos son independientes y la visión de que el estado tiene un papel importante. En cualquier caso, las discusiones sobre qué regulaciones de financiamiento público utilizar deben comenzar con una consideración de los valores políticos y las metas que son más importantes.

Por el lado del contexto, una serie de factores estructurales en cada país tiene un impacto significativo en el proceso político. Uno es el sistema electoral. En los sistemas de representación proporcional, los candidatos desempeñan un papel menor en las campañas, y algunos países los excluyen por completo del financiamiento de campañas. Por el contrario, en algunos países que tienen sistemas electorales mayoritarios y distritos uninominales, el enfoque se centra casi exclusivamente en los candidatos.

Otro factor es la estructura gubernamental, en particular el presidencialismo versus el

parlamentarismo. Los partidos políticos son generalmente más débiles en los sistemas presidenciales y juegan un papel más central en los sistemas parlamentarios, lo cual es significativo para la regulación del financiamiento. El tipo de régimen general también puede ser de particular importancia. Si un país experimenta principalmente un sistema de un partido dominante, un sistema bipartidista o multipartidista, también es un factor importante la forma en que funciona la política.

Los aspectos técnicos también pueden desempeñar un papel, como la penetración del sistema bancario y la tecnología de la información en un país. Cuando todos los ciudadanos tienen cuentas bancarias e instalaciones bancarias por Internet, puede ser una buena idea exigir que todas las donaciones se hagan electrónicamente para facilitar el monitoreo. Sin embargo, en países que no tienen bancos fuera de las principales ciudades, sería una carga irracional exigir que los candidatos depositen todas las donaciones en una cuenta bancaria designada.

Los desafíos en el contexto también son importantes, uno de ellos puede incluir una afluencia de fondos ilícitos en el proceso político, la compra generalizada de votos o un terreno de juego electoral particularmente desigual. Además, si la maquinaria estatal no es independiente del partido gobernante, esto puede implicar desafíos.

Un enfoque complementario para regular las donaciones privadas es dar a los partidos políticos –con menos frecuencia candidatos– acceso a dinero de fuentes públicas. Si se hace bien, la provisión de fondos públicos puede tener un impacto positivo significativo en el proceso político. Por otra parte, en el terreno del financiamiento, el propósito de proporcionar fondos públicos es garantizar que todas las fuerzas políticas relevantes tengan acceso a recursos suficientes para llegar al electorado, fomentando así el pluralismo y brindando mayor variedad de políticos.

Otro desafío tiene que ver con limitar la ventaja de los competidores con acceso a recursos significativos al permitir que todos accedan a fondos para campañas. Existe una ventaja potencial de proporcionar financiamiento público: si los partidos políticos no siguen otras reglas, como los límites de gastos o los requisitos de presentación de informes, puede ser un incentivo muy eficaz para obedecer las reglas. Es decir, solo funcionará si la cantidad provista es lo suficientemente alta como para que los destinatarios cumplan con las reglas para evitar el riesgo de perderla. El financiamiento público puede ser directo o indirecto: proporcionar dinero o bienes o servicios gratuitos o subsidiados.

Se deben abordar dos cuestiones cuando se habla de financiación pública a los partidos: (1) quién debería tener derecho a recibirla (umbral de elegibilidad); y (2) cómo se debe distribuir entre aquellos que son elegibles (criterios de asignación). Puede parecer justo decidir que todos los partidos políticos y candidatos deberían tener acceso a fondos públicos; en algunos países, todos los partidos políticos registrados reciben fondos públicos. Sin embargo, tal enfoque crea el riesgo de que las personas formen partidos o se postulen para un cargo simplemente para obtener fondos estatales, y también puede ser un desperdicio significativo de recursos públicos para apoyar a partidos y candidatos que no cuentan con el apoyo del electorado. Por tanto, la mayoría de los países usa un umbral de apoyo para obtener acceso a la financiación pública, normalmente una cierta proporción del voto en una elección o escaños obtenidos.

El tipo de criterio de elegibilidad que se utilizará, también depende en parte del momento de la distribución. A nivel mundial, el 21% de los países con financiación pública directa utiliza un umbral para todos los fondos basados en los votos recibidos (un promedio del 3.5%), mientras que el 18% limita el

financiamiento a los partidos con representación en el parlamento y el 15% usa una combinación de estos dos criterios y se utilizan requisitos muy modestos en el 14% de los países. Mientras que los países restantes utilizan diversas combinaciones de criterios de elegibilidad, a menudo con diferentes criterios para diferentes porciones del financiamiento.

Con respecto a los criterios de asignación, puede parecer el enfoque más democrático ofrecer a todos los partidos políticos elegibles la misma cantidad de apoyo. Sin embargo, otorgar el mismo nivel de financiamiento a los partidos con un apoyo mínimo entre el electorado y los partidos más grandes es posiblemente ignorar los puntos de vista de los votantes y puede ser un desperdicio del dinero. También existe el riesgo de la fragmentación de los partidos políticos, ya que una división del partido podría conducir a fondos públicos adicionales, mientras que una fusión puede significar que los partidos reciben menos fondos. En algunos casos, los regímenes han utilizado este enfoque para fragmentar la oposición. Una opción más común es, por lo tanto, asignar todos o algunos de los fondos en proporción al apoyo que una parte ha recibido en las elecciones, normalmente su porcentaje de votos o escaños. Una desventaja de la asignación proporcional es que la mayor parte del dinero público puede terminar en manos del partido gubernamental, que posiblemente es el que menos lo necesita.

A nivel mundial, solo el 7% de los países de la muestra brindan financiamiento por igual, mientras que el 41% utiliza un cálculo de asignación completamente proporcional y el 29% usa una combinación de ambos. La mayoría de los países también proporcionan fondos públicos indirectos a los partidos políticos. La forma más común es el acceso gratuito o subvencionado a medios públicos para fines de campaña, pero otros ejemplos incluyen desgravación fiscal.

La ventaja del financiamiento público indirecto sobre el apoyo directo es que es más fácil controlar cómo se usan los fondos y normalmente hay una carga menor para el contribuyente. Una desventaja puede ser que el apoyo brindado no siempre sea útil para ayudar a las partes interesadas a llegar al electorado de manera efectiva. Se plantea que para que el sistema de financiación pública funcione correctamente, los legisladores deben considerar cómo desean que funcione la política en su país y en particular el papel de los partidos políticos en el sistema político.

## Experiencias del financiamiento público a partidos políticos en el mundo

### 1. África

En el caso de los países del continente africano una gran preocupación política es la falta de juego parejo con partidos de oposición a menudo considerablemente desfavorecidos por su posición financiera débil. El abuso de los recursos del Estado es un problema clave en el campo del financiamiento público. Si bien, todos los partidos políticos en ejercicio utilizan su posición para aumentar sus posibilidades de reelección hasta cierto punto, el uso indebido directo de los recursos públicos para obtener beneficios políticos puede tener efectos muy nocivos y contribuye al desigual campo de juego.

Debe hacerse una clara distinción entre la provisión regulada de financiamiento público directo e indirecto, por un lado, y el abuso de recursos estatales, por el otro. Existe el caso en el continente en el que la financiación pública se ha combinado con una prohibición de donaciones privadas, lo que significa que los competidores electorales tuvieron que depender exclusivamente de los fondos públicos provistos. Cada vez más países en África ofrecen financiación del Estado a los partidos políticos.

***La transparencia de las distintas formas de financiamiento ayuda a castigar la influencia indebida sobre los políticos, protege contra la infiltración de dinero ilícito a la política y alienta a los partidos y candidatos a adherirse a las reglas***

En la actualidad, el 69% de los países africanos prevén fondos públicos directos para los partidos políticos. Cuando Sudáfrica introdujo por primera vez el financiamiento público de los partidos políticos, se afirmó que la reforma apuntaba a reducir la dependencia de los partidos políticos de uno o dos patrocinadores financieros poderosos, y así reducir la posibilidad de la subversión de los partidos políticos y también la subversión del propio Congreso y de la democracia.

Entre los países que no aportan fondos públicos figuran varios que tienen pretensiones dudosas de gobernabilidad democrática, como la República Centroafricana y Gambia. Sin embargo, algunas de las democracias africanas más estables se han resistido a los repetidos llamamientos a la financiación pública, especialmente Botswana y Ghana. La financiación pública también se ha suspendido en algunos países africanos, como en Nigeria y Egipto en 2010 y 2011, respectivamente. En algunos casos, no se proporcionan fondos en absoluto, a pesar de las disposiciones legales.

En otros lugares, los montos provistos tienen poco impacto en la financiación general de los partidos políticos. En otros casos, el financiamiento público de las campañas electorales se entrega demasiado tarde para ayudar a los destinatarios a organizar una campaña efectiva.

En términos absolutos, los países africanos con mayor cantidad de fondos públicos son Marruecos, Sudáfrica y Tanzania. No se puede decir con certeza qué parte de los ingresos totales de los partidos políticos representa esto, ya que no hay requisitos de información con respecto a los fondos privados en Sudáfrica y no hay informes confiables de Marruecos o Tanzania.

Los partidos muy pequeños, no califican para financiamiento público, ya que su papel en la política es insignificante, especialmente dado que la noción de partidos políticos locales que solo participan en la política local es rara en el continente africano. En general, los montos provistos son tales que la financiación pública tiene poco impacto en el funcionamiento de los partidos políticos y las campañas electorales en la mayoría de los países africanos. Por su parte, es importante obtener los criterios de elegibilidad para el financiamiento público correcto. Si los criterios son demasiado liberales, los partidos políticos pueden crearse con el único propósito de acceder a los fondos.

En la Conferencia Nacional de 1990 en Gabón, los delegados fueron invitados a formar partidos políticos, que recibirían ayuda financiera del gobierno. Se crearon más de 70 partidos autoproclamados, la mayoría de estos partidos desaparecieron después de recibir los fondos estatales y no volvieron a

aparecer. Este es un ejemplo de una situación observada en varios países africanos en la que algunas partes parecen no tener una vida real permanente, pero solo surgen a los efectos de obtener acceso a estos fondos. Sin embargo, si el umbral es demasiado alto, pocos partidos políticos podrán acceder a estos fondos.

En Malawi, donde el umbral es del 10% de los votos, solo tres partidos políticos reunieron los requisitos para recibir fondos en las elecciones, mientras que los partidos políticos más pequeños y los parlamentarios independientes que juntos poseen el 18% de los asientos parlamentarios se quedaron sin asistencia financiera. En Zimbabwe, antes se requería que los partidos políticos ganaran 15 escaños (13 por ciento) para poder recibir financiación pública. Solamente el Frente Patriótico de la Unión Nacional Africana de Zimbabwe (ZANU-PF) alcanzó este umbral en las elecciones de 1990 y 1995, antes de que el Tribunal Supremo ordenara que se redujera el umbral al 5% de los votos.

Todos los partidos políticos en el gobierno intentan usar su incumbencia de alguna manera para aumentar sus posibilidades de reelección. Sin embargo, cuando los fondos públicos —a menudo escasos— se redirigen de sus fines previstos a actividades de campaña, el abuso de recursos estatales amenaza tanto la gobernanza efectiva del país como su democracia inclusiva. No obstante, el abuso de recursos estatales sigue siendo un problema importante en muchos países del continente, a veces hasta el punto de difuminar la distinción entre el partido gubernamental y el estado.

## 2. Así

Por el lado del diagnóstico del continente asiático las redes clientelistas conectan a los políticos con los votantes mediante un intercambio de obsequios o beneficios por apoyo político. Las relaciones clientelistas como

éstas no solo socavan la institucionalización de los partidos políticos y dificultan el establecimiento de vínculos horizontales basados en intereses políticos comunes, también estimulan las estrategias de búsqueda de ingresos. Además, el clientelismo suele ser una desventaja para los candidatos, ya que no tienen el mismo acceso a redes personales o grandes recursos financieros que pueden distribuir para obtener apoyo. Una particularidad relacionada con el clientelismo en Asia es el principal impacto de las dinastías y los hombres de negocios ricos.

En Filipinas, los principales partidos están controlados por clanes de unas pocas docenas de familias. Ejemplos de dinastías en el sur de Asia son los Gandhis en India, los Bhuttos en Pakistán y las familias de Sheikh Hasina y Khaleda Zia en Bangladesh. En Japón, alrededor de un tercio de los escaños parlamentarios permanece dentro de la familia. Allí, alrededor del 40% del Partido Liberal Democrático (PLD) y alrededor del 20% de los legisladores del Partido Democrático de Japón (PDJ) son descendientes de legisladores, y seis de los siete primeros ministros pasados han sido hijos o nietos de miembros del parlamento. La combinación de clientelismo y gobierno familiar a menudo agrava los problemas de mala gestión, supervisión y sanción débiles y corrupción.

También tiene un impacto fundamental en el papel del dinero en la política, ya que las lealtades políticas en un sistema clientelista generalmente se compran o heredan en lugar de ganarse a través de políticas o gobierno convincentes.

El financiamiento público puede tener efectos benéficos sobre la institucionalización de partidos y sistemas de partidos y la creación de un campo de juego parejo. Sin embargo, puede ser problemático si se concentra solamente en unas pocas partes.

En Europa, los altos niveles de financiación pública contribuyen al surgimiento de las



partes del cártel. Aunque este tipo de desarrollo es menos probable en la mayor parte de Asia, el financiamiento público podría fortalecer a las élites clientelistas, especialmente si los fondos no están supeditados a cumplir con las regulaciones que requieren reformas internas o informes transparentes. En cualquier caso, el financiamiento público es altamente impopular cuando las partes no están adecuadamente arraigadas en la sociedad.

Existe una tendencia general a expandir el financiamiento público en la región; los regímenes de financiación más generosos se encuentran en el noreste de Asia. En total, ocho países de Asia proporcionan regularmente subsidios (Indonesia, Japón, Maldivas, Mongolia, Corea del Sur, Taiwán, Tailandia y Timor-Leste), y dos más los suministran solo en relación con las campañas (Sri Lanka y Bhután). Los subsidios públicos constituyen el pilar de las finanzas de los partidos y representan al menos la mitad de los ingresos totales de los principales partidos en Japón. Sin embargo, los subsidios en Japón no han tenido los efectos deseados. En cambio, los políticos emprendedores han logrado canalizar los fondos del partido para su propio beneficio. Además, los efectos del financiamiento público no son uniformes en todas las organizaciones partidarias específicas.

Bhután es un caso especial en el que las campañas se financian completamente con dinero público. A los candidatos no se les permite otras fuentes de financiación, por lo que ambos partidos políticos se quejan de que carecen de recursos. También hay contra tendencias para el aumento general de la financiación pública. En algunos casos, los subsidios públicos se destinan a fines específicos.

En Indonesia, el 60% de los fondos deben destinarse a programas de educación electoral. En Corea del Sur, las subvenciones no electorales se destinan al funcionamiento de

partidos políticos y solo pueden utilizarse para gastos de personal, mobiliario administrativo y bienes de consumo, mantenimiento de oficinas, cargos de servicios públicos, gastos de desarrollo de políticas, capacitación de los miembros del partido, gastos de actividades organizacionales, costos publicitarios y relacionados con las elecciones. Al menos el 30% de los subsidios también deben utilizarse para el instituto de desarrollo de políticas de un partido y no menos del 10% para promover la participación política de las mujeres.

A veces, el financiamiento público está destinado a fortalecer la organización del partido. El financiamiento público indirecto incluye el acceso gratuito o subsidiado a los medios de comunicación. El acceso a los medios es un subsidio muy importante, especialmente en los países donde los anuncios de televisión extremadamente costosos deben ser financiados por los partidos políticos y los candidatos. En Indonesia, los magnates de los medios a menudo están estrechamente vinculados con los partidos políticos. El acceso gratuito a los medios está garantizado por ley en Bangladesh, India, Japón, Mongolia, Nepal, Corea del Sur, Sri Lanka, Taiwán y Tailandia.

En muchos países, los partidos gobernantes usan recursos del estado para financiar campañas o mantener sus redes clientelares. De manera similar, los partidos en el poder aprovechan los medios estatales para hacer campaña o involucrar a funcionarios públicos en actividades del partido. En general, las fronteras claras entre el uso rutinario y el abuso de los recursos del estado son difíciles de definir.

### *3. América Latina*

El dinero desempeña un papel cada vez más importante en la política en América Latina como resultado del reciente crecimiento económico de la región, el aumento de la inversión extranjera directa y el ascenso de la clase media. Entre 2003 y 2008, por ejemplo, la

*Uno de los principales factores que impiden que el proceso político en muchos países logre ideales democráticos es tomar como herramienta al financiamiento público para la compra de votos o influir en las decisiones políticas*

región experimentó una tasa de crecimiento anual promedio del producto interno bruto (PIB) de casi 5 por ciento. Fue testigo de un aumento del 31% en la inversión extranjera entre 2010 y 2011 y una mayor movilidad social: la clase media representó el 20 por ciento de la población de la región en 1995 y el 30 por ciento en 2009.

Aunque la creciente importancia del dinero en la política ha coincidido con la consolidación de valores e instituciones democráticas en la región, el problema sigue estando relacionado con escándalos de corrupción y la influencia de intereses criminales en lugar de la posibilidad de invertir dinero para fortalecer las instituciones democráticas y nivelar el juego político.

Varios estudios importantes han examinado el papel del dinero en la política latinoamericana en décadas recientes. Estos estudios confirman que existe una brecha entre las densas regulaciones legales que existen en casi todos los países de la región y el papel del dinero en la vida política y electoral. Aunque se dispone de datos completos, actuales y fácilmente comparables sobre las regulaciones para el financiamiento, no se dispone de información práctica y cuantitativa sobre las cantidades de financiamiento. La atención a la cantidad de dinero gastada en campañas está aumentando en la región y el tema ocupa un lugar destacado en las agendas de varias organizaciones de la sociedad civil.

En los últimos años se han producido frecuentes protestas masivas de ciudadanos en varios países del continente, conectando estrechamente el problema del dinero y la política con la calidad general de la democracia y la distribución del bienestar.

En Brasil, los ciudadanos han llevado su descontento con los políticos corruptos a las calles. Estas protestas indican claramente que los representantes políticos que no pueden abordar de manera efectiva cuestiones como la compra de votos, la corrupción o los límites a las donaciones corporativas pueden enfrentar graves consecuencias políticas o legales. Por su parte, los problemas de las políticas de financiamiento a partidos políticos en la región parecen provenir no de una falta de regulación sino de una incapacidad para hacer cumplir esas regulaciones derivado de la evolución del estado de derecho en América Latina y también como resultado de una convergencia de variables, que en conjunto, garantizarían un grado adecuado de cumplimiento de las normas y la verdadera rendición de cuentas. La solución a este problema requiere voluntad política. El retorno general de la región a la democracia ha producido el mayor progreso en la regulación.

Hoy en día, los organismos regionales como la Organización de los Estados Americanos se están centrando cada vez más en la cuestión del dinero en la política y la regulación financiera. En América Latina, la mayoría

de los países exige a los partidos políticos que revelen sus ingresos anualmente y en relación con las campañas electorales. Alrededor de la mitad de los países tienen el mismo requisito para los candidatos. La consistencia de este requisito, sin embargo, contrasta con el escaso conocimiento del origen de los fondos y la falta de discusión sobre el dinero en las campañas.

En la práctica, también hay una falta de cumplimiento con respecto a la divulgación, debido al acceso deficiente a la información pública. La ausencia de fuentes nacionales de información sobre los ingresos y gastos de las campañas dificulta el análisis comparativo profundo. Es más probable que los partidos políticos y los candidatos excedan sus límites y aumente la probabilidad de corrupción política. La falta de transparencia aumenta la probabilidad de impunidad o la infiltración de fondos ilícitos y erosiona la credibilidad pública de los partidos políticos. Sin embargo, la cuestión del dinero en las campañas generalmente no forma parte del debate electoral, excepto en ciertas situaciones, los políticos tienden a afirmar que los fondos del partido deben considerarse asuntos internos.

El financiamiento ilícito –principalmente del narcotráfico– es un problema particular en esta región, es decir, contribuye a la desestabilización de los sistemas políticos y sus instituciones. Las organizaciones ilícitas tienen un fuerte punto de apoyo, especialmente en el corredor del tráfico de drogas que se extiende desde la región andina a México. El caso extremo es Colombia, donde durante las últimas dos décadas la falta de un marco regulatorio apropiado ha creado un vacío que las organizaciones criminales han usado en su beneficio. En la medida en que el tráfico de drogas existe en otros países de la región, la infiltración de dinero asociado con ese comercio ilícito en la vida política y los procesos electorales, se ha convertido en un riesgo generalizado.

Por otra parte, una forma de contrarrestar la corrupción resultante de las contribuciones privadas es proporcionar financiamiento público directo. En general, la introducción del financiamiento público en el 88% de la región parece haber ayudado a crear una competencia política más equitativa.

El dinero público también fortalece la solidez institucional y es, al menos en teoría, importante para permitir que las mujeres políticas participen en el proceso político, ya que les da a los candidatos una cantidad mínima de fondos, independientemente de su género, para ayudar a nivelar el campo de juego. Sin embargo, estos cambios no parecen haber conducido a una reducción en la corrupción percibida en la región. El hecho de que el 88% de los países de la región prescriba legalmente el financiamiento público directo, refleja su importancia para el financiamiento de los partidos aunque aún no se ha determinado el peso que conlleva en las finanzas reales de los partidos.

El financiamiento público se introdujo temprano en esta región comenzando con Uruguay (1928), Costa Rica (1949), Argentina (1957 indirecta y 1961 directa) y Perú (1966 indirecta y 2003 directa). Nicaragua siguió en 1974 y México en 1977. La posterior expansión de la democracia permitió a otros países introducir tales regulaciones: Ecuador en 1978, Honduras en 1981, El Salvador en 1983, Colombia y Guatemala en 1985, Paraguay en 1990, Brasil en 1995 y Panamá y la República Dominicana en 1997.

Los casos de Venezuela y Bolivia son atípicos, porque luego de introducir el financiamiento público en 1973 y 1997, respectivamente, ambos países lo eliminaron, Venezuela en 1999 y Bolivia en 2008.

Si bien, la financiación pública a menudo es necesaria para la supervivencia de los partidos, a veces los partidos pueden depender demasiado del estado. Aunque hay poca información comparativa sobre el

financiamiento privado, hay evidencia de la creciente importancia de los fondos públicos como porcentaje del ingreso total de los partidos y candidatos.

Si bien el financiamiento público es importante para la igualdad y la solidez institucional, existe un dilema entre dar a todos y recompensar a aquellos que ganan el apoyo de los votantes. Las partes más grandes generalmente creen que la fórmula más justa es recompensar el desempeño electoral, mientras que las partes pequeñas creen que la distribución equitativa es el enfoque ideal. Un buen ejemplo de igual desembolso de fondos públicos es Colombia, donde la introducción del desembolso anticipado en 2006 dio a todos los candidatos que cumplían con los criterios legales la misma cantidad de dinero público para sus campañas, lo que significa que el desempeño electoral dependería más de los candidatos y sus habilidades.

Los partidos políticos en Costa Rica, han experimentado la incertidumbre de la financiación a través de los bonos de la deuda pública. Esto ha llevado a algunas partes a recurrir a obtener garantías bancarias calculadas sobre la base de encuestas, lo que significa que los partidos que tuvieron una menor participación en las encuestas de votantes recibieron menos fondos. El momento del desembolso de los fondos es un desafío, ya que hace toda la diferencia cuando se trata de oportunidades reales para competir.

En Colombia, el sistema basado en el voto, desembolsa fondos públicos meses después de las elecciones, en función del número de votos ganados, lo que podría dejar a los partidos con pocos recursos para la campaña. También hay ejemplos de uso indebido de fondos públicos, falta de presupuestos estatales suficientes o subsidios no pagados debido a la falta de voluntad pública o ejecutiva.

En Perú, aunque hay una disposición para el financiamiento público, los partidos

políticos no reciben fondos públicos en la práctica debido a la naturaleza discrecional de la disposición ya que el desembolso de fondos está sujeto a consideraciones presupuestarias y decisiones del poder ejecutivo.

En general, el 78% de los países de la región tienen disposiciones para algún tipo de financiación pública indirecta, mientras que el 22% no tienen ninguno o lo han eliminado. De los países que proporcionan financiamiento público indirecto, todos, excepto Costa Rica, Honduras y Venezuela, tienen disposiciones relacionadas con el acceso a medios subsidiados. Con los crecientes costos de campaña, el acceso a los medios es posiblemente uno de los subsidios más importantes para los partidos y candidatos.

Un tema controvertido relacionado con el acceso a los medios es el mecanismo para asignar el tiempo de uso y los espacios libres. En Brasil hubo un debate sobre la asignación de publicidad gratuita en los medios de comunicación en función del número de escaños en el Congreso. El uso indebido de los recursos del gobierno es un tema complejo, y la situación en América Latina se complica aún más con la expansión de los países que permiten la reelección presidencial inmediata, lo que permite al titular aferrarse a las ventajas del poder para otro mandato. Hasta ahora, solo Colombia ha establecido un marco legal para evitar que el presidente abuse de los recursos públicos durante todos los períodos electorales.

El abuso de poder puede tomar diversas formas. Por ejemplo, los medios de comunicación pueden usarlos para fines partidistas. Durante la campaña electoral de 2012 en Venezuela, el presidente Hugo Chávez tenía 60 horas de comunicación, 47 cadenas de televisión y un promedio de 47 minutos de cobertura por día, mientras que el candidato de la oposición Henrique Capriles solo tenía tres horas y media, o un total de tres minutos al día.

El problema en América Latina no es tanto los requisitos formales para que los partidos políticos presenten informes financieros, sino más bien el cumplimiento de las regulaciones dadas. Todos los países estudiados (excepto Belice, El Salvador y Venezuela) requieren informes periódicos del financiamiento del partido, sin embargo, hay pocos casos en el continente en los que la información presentada se haya utilizado para investigar más a fondo las violaciones y, finalmente, imponer sanciones.

De acuerdo con IDEA, tres criterios son importantes con respecto a las recomendaciones de financiamiento político. Primero, es muy difícil hacer recomendaciones generales, dados los diferentes desafíos en cada país y los diferentes grados de desarrollo institucional. En segundo lugar, las reformas deben abordarse con prudencia, teniendo en cuenta que cuanto más difícil es para los partidos y candidatos recaudar fondos por medios legales, más probabilidades hay de que lo hagan utilizando procedimientos turbios y cuestionables, y en tercer lugar debería surgir de las evaluaciones prácticas del papel del dinero en la política, que falta en la región.

#### *4. Europa y Asia central*

Por el lado de Europa y Asia central, el tema del financiamiento a los partidos políticos es sustancialmente diferente a las demás regiones.

El financiamiento público es la única alternativa viable al financiamiento privado en la mayoría de los países analizados. Solo unos pocos países carecen de esquemas de financiamiento público directo para partidos políticos o candidatos: Bielorrusia, Moldavia, Ucrania, Kirguistán y Turkmenistán.

Bielorrusia y Turkmenistán no tienen procesos democráticos competitivos ni libertad de asociación, por lo que la falta de fondos públicos es simplemente otra forma de desalentar la actividad política independiente.

En ciertos casos, como el de Ucrania, la decisión de no proporcionar fondos públicos significativos probablemente obedece a un deseo de parte de los partidos políticos o políticos de preservar su ventaja competitiva. En general, los estados centroeuropeos como son la República Checa, Eslovaquia, Hungría, Polonia, Bulgaria y Rumanía, tienen subsidios directos bastante generosos.

En algunos estados de Europa Central (con la excepción de Polonia) se permite el financiamiento privado tipo empresarial. La situación es similar en Turquía, donde los partidos dependen tanto del presupuesto público como de los donantes corporativos.

En el era postsoviética, la financiación pública para los partidos políticos es menos amplia y generosa, pero ha ido aumentando en Letonia, Lituania y Rusia. En Rusia, el dominio del presidente Putin y del poder ejecutivo sobre la legislatura ha significado que la financiación a los partidos beneficia principalmente a las fuerzas políticas pro-presidenciales. Cabe señalar, los partidos que se beneficiaron de los aumentos en el financiamiento público son aquellos formalmente registrados como partidos y la oposición democrática liberal en Rusia ha enfrentado serios obstáculos para el registro a lo largo del período postsoviético. Aquí debe notarse que un umbral del 3% para recibir fondos públicos no se encuentra entre los umbrales más altos. Por ejemplo, en Turquía los partidos necesitan el 7% de los votos en las elecciones anteriores para ser elegibles para el financiamiento público.

En algunos estados más autocráticos, como Kazajistán, Uzbekistán y Azerbaiyán, los esquemas de financiamiento público para los partidos de oposición sirven como un instrumento para reprimir, monitorear y controlar la competencia política. En la práctica, el financiamiento público en este contexto político normalmente se destina a partidos de oposición dóciles o amistosos con el régimen, o se



presta de manera tal que beneficie desproporcionadamente al partido gobernante.

Además de los subsidios directos, la gran mayoría de los países en esta región tienen elaborados esquemas de apoyo indirecto y en especie para partidos y candidatos. El tipo más importante de apoyo en especie es el acceso subsidiado a los medios de comunicación.

En conclusión, las regiones de Europa oriental, central y sudoriental y Asia central son diversas y contienen países con regímenes fundamentalmente diferentes. Algunos países son democracias consolidadas, mientras que otros son autocracias absolutas. También hay una considerable variación en la regulación de las políticas de financiamiento en toda la región, pero hay algunas similitudes interesantes.

Por otra parte, la provisión de fondos públicos en algunos de los países analizados aquí, es modesta y no cubre suficientemente los costos de las partes, especialmente para aquellos que no tienen acceso a la maquinaria del gobierno. Una de las razones del bajo nivel de financiación pública es la difícil situación económica de muchos de los países de estas regiones. La experiencia es muestra que las regulaciones estrictas no son suficientes para crear control sobre las políticas de financiamiento a los partidos. Se necesitan reglas que se adapten mejor a la situación de cada país e implementadas por entidades públicas con recursos y dedicación. Incluso, es poco probable una supervisión efectiva sin la participación de grupos de la sociedad civil y medios independientes.

## 5. Europa

En el caso de la región del norte, el oeste y el sur de Europa, se encuentran entre las regiones más ricas del mundo; sus instituciones democráticas se han estabilizado progresivamente desde el final de la Segunda Guerra Mundial. Los partidos en estas regiones tradicionalmente se fundaron en una membresía grande, además de tener vínculos con la sociedad civil, como sindicatos y organizaciones religiosas.

Aunque este modelo histórico está cambiando, y la membresía de los partidos está disminuyendo, ha influido en el proceso de regulación financiera, que se introdujo para resolver las necesidades sociales, financieras y políticas comunes de los partidos políticos. Por un lado, la regulación se introdujo junto con el financiamiento público para que los partidos políticos y los candidatos permitieran que todos los elementos de la sociedad accedieran a la arena política, y para ayudar a contrarrestar el declive en la membresía del partido y sufragar los mayores costos de la política y por otro lado, los estados intentaron usar dicha regulación para controlar la entrada de dinero en la política a fin de prevenir la corrupción y limitar la influencia de

donantes poderosos.

Las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales europeas acuerdan que la regulación de la gestión financiera de los partidos políticos es esencial para promover los principios de la democracia y el estado de derecho. Sin embargo, la regulación del financiamiento público aún enfrenta desafíos significativos. En primer lugar, la regulación no ha proporcionado una solución a algunos de los

***Los flujos de dinero  
a través de la esfera  
política pueden  
amenazar valores  
democráticos clave,  
en consecuencia,  
los políticos se vuelven  
menos receptivos  
y la igualdad  
de la competencia  
política se distorsiona***



problemas subyacentes, como la corrupción política y las prácticas financieras ilícitas en política. En segundo lugar, existe una débil supervisión y aplicación de las regulaciones y un tercer problema se relaciona con la creciente dependencia de los partidos con el estado luego de la introducción de un sistema de financiamiento público generalizado.

El desafío final es la brecha de género persistente en la región. De los 24 países europeos considerados, solo tres no ofrecen financiación pública directa para cubrir gastos de organización, gastos de campaña o ambos: Andorra, Malta y Suiza. No obstante, la tendencia hacia la introducción de subsidios públicos directos no es polémica; en los países que no lo tienen, existe ya un debate.

En Malta, la introducción de subsidios públicos a los partidos políticos ha entrado recientemente en la agenda política. Suiza es restrictiva sobre la introducción de fondos públicos debido a su tradición liberal de no interferencia del estado en la esfera privada de las actividades de los partidos políticos. En el Reino Unido, que tiene un financiamiento público directo muy limitado de los partidos políticos, se ha discutido intensamente la posibilidad de introducir un sistema más sólido de financiación pública, especialmente en los últimos 20 años. Como en casi todos los países del mundo, la mayoría de las regulaciones de financiamiento político en el norte, el oeste y el sur de Europa han definido la elegibilidad para el financiamiento público con base en una combinación de dos criterios: la proporción de votos obtenidos en las elecciones parlamentarias y la representación. Solo cinco países de

estas regiones (España, Bélgica, los Países Bajos, Finlandia y el Reino Unido) proporcionan financiación pública directa a los partidos parlamentarios. Este enfoque ha sido criticado ya que hace más difícil para los nuevos partidos entrar en la arena política y competir en condiciones justas con los partidos mejor establecidos.

El grado en que este criterio es perjudicial para el pluralismo de los partidos políticos depende del umbral electoral utilizado. En Finlandia y los Países Bajos, donde el umbral electoral es particularmente bajo, el criterio de elegibilidad para la representación en un órgano electo claramente no constituye un problema en términos de pluralismo político. Puede suscitar preocupación en España y Bélgica, donde el umbral electoral es del 3 y 5 por ciento de los votos, respectivamente. Los criterios de distribución de los fondos del norte, el oeste y el sur de Europa para el financiamiento público también están en línea con los de otras partes del mundo. El procedimiento de asignación más común implica una suma igual distribuida equitativamente a todas las partes que cumplen el umbral de elegibilidad y una suma variable adicional, que se distribuye en proporción a los votos o escaños obtenidos en las últimas elecciones parlamentarias.

Los mecanismos de asignación alemana y holandesa incluyen incentivos para alentar la participación política de los ciudadanos y estimular a los partidos políticos a mantener una base social. En Alemania, los fondos se distribuyen en función del éxito de ambas partes en las elecciones más recientes y la cantidad de donaciones privadas recibidas. Bajo la

***La organización  
de elecciones  
bien administradas  
no contribuye  
en nada  
a la democracia  
cuando el resultado  
lo decide el dinero  
en lugar de los votos  
en la boleta***

regulación alemana, solo un porcentaje dado de los ingresos de las partes puede ser provisto por el erario público, y los subsidios públicos no pueden ser más altos que los fondos privados recaudados por el partido. El requisito reglamentario juega un papel crucial para mantener la dependencia estatal de los partidos políticos en Alemania, la segunda más baja de Europa occidental.

En los Países Bajos, los fondos se distribuyen en función de tres criterios: se distribuye una cantidad fija a todas las partes representadas en el parlamento; fondos adicionales se distribuyen dependiendo de la cantidad de asientos obtenidos y un financiamiento de partidos políticos y campañas electorales. Existe una mayor variación entre los países con respecto a las disposiciones sobre cómo se deben utilizar los fondos públicos. De las fuentes de ingresos para los partidos políticos, la financiación pública probablemente atraiga la discusión más vívida entre los formuladores de políticas dado que ahora es la fuente de ingresos más importante para los partidos en la región, representa un promedio del 67% de los ingresos totales de los partidos políticos en Europa.

Estos datos son sorprendentes, especialmente cuando se comparan con otras áreas del mundo. En América del Sur, por ejemplo,

el porcentaje de dependencia del estado es solo del 35%. La creciente cantidad de fondos públicos disponibles para los partidos políticos es fuente de frecuentes críticas. Sin embargo, el peso del financiamiento público no es justificable. Se dice que al alentar la provisión de fondos públicos para los partidos políticos debilita el vínculo entre los votantes y los partidos.

## 6. Tamaño de financiamiento público a los partidos políticos en México

El Ppof de 2018 muestra un gasto bruto total de 5.9 billones y un gasto neto total de 5.2 billones de pesos, esto representa un incremento real del 2.4% con relación a 2017. El proyecto señala un presupuesto para el Instituto Nacional Electoral de 25 mil millones de pesos, 9 mil 944 millones de pesos más que en 2017, un incremento real de poco más del 58%. El presupuesto del INE para este año de 2018 representa el 0.42% del gasto bruto total y el 0.48% respecto al gasto neto total. De los 48 Ramos que componen el Ppof de 2018, el INE ocupa el lugar 25 con mayor presupuesto, no obstante, ocupa el lugar 10 con mayor incremento monetario en su presupuesto para este año. Por su parte, el 98% del presupuesto del INE es gasto corriente y apenas el 2% gasto en inversión (ver Tabla 2).

**Tabla 2. Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2018: INE y Total (Millones de pesos)**

Año	Gasto Corriente del INE	Gasto de Inversión del INE	Gasto Total del INE	Gasto Bruto Total	Neteo	Gasto Neto Total
2012	\$14,823	\$131	\$14,954	\$4,036,000	\$329,000	\$3,707,000
2013	\$10,798	\$222	\$11,020	\$4,323,000	\$366,000	\$3,956,000
2014	\$11,612	\$222	\$11,834	\$4,905,000	\$438,000	\$4,467,000
2015	\$17,679	\$893	\$18,572	\$5,138,000	\$444,000	\$4,695,000
2016	\$14,564	\$910	\$15,474	\$5,297,000	\$533,000	\$4,764,000
2017	\$14,799	\$272	\$15,071	\$5,520,570	\$631,677	\$4,888,893
Ppof 2018	\$24,672	\$343	\$25,015	\$5,924,489	\$688,000	\$5,236,489

Fuente: elaboración propia con información de transparencia presupuestaria.

De acuerdo con el Ppef de 2018, las prerrogativas para los partidos políticos suman un total de 6 mil 789 millones de pesos. Esta cifra es 2 mil 650 millones de pesos mayor a la registrada en 2017, un incremento real del 62%. Las prerrogativas representan el 27.13% del presupuesto total del INE en 2018 y apenas el 0.13% del gasto neto total. De estas prerrogativas, 6 mil 703 millones de pesos corresponde al financiamiento que recibirán los nueve partidos políticos en 2018. Este monto representa el 26.8% del presupuesto del INE en 2018 y apenas el 0.13% del gasto neto total. De este

financiamiento, el 25% es para el PRI, el 19% para el PAN y el 11.6% para el PRD. Cabe mencionar, el 64% corresponde a las actividades ordinarias a los partidos políticos y el 32% a gastos de campaña. Estas dos cantidades monetarias, representan el 17% y el 8.6% del presupuesto total del INE en 2018. Si se lleva a cabo extraer el 25% del financiamiento que recibirán los partidos políticos en 2018, esta cifra es equivalente a los 1 mil 675 millones de pesos, lo que representa el 6.7% del presupuesto total del INE de 2018 y apenas el 0.032% del gasto neto total (ver Tabla 3) .

**Tabla 3. Prerrogativas y financiamiento a partidos políticos en 2018**  
(Millones de pesos)

Año	Prerrogativas garantizadas y oportunas para los partidos políticos
2012	\$4,292.5
2013	\$3,710.5
2014	\$4,044.1
2015	\$5,355.5
2016	\$4,031.1
2017	\$4,138.7
2018	\$6,788.9

Partido	Actividades Ordinarias	Gastos de campaña	Actividades Específicas	Franquicia postal	Franquicia telegráfica	TOTAL
PAN	\$827.9	\$414.0	\$24.8	\$14.3	\$0.1	\$1,281.1
PRI	\$1,094.9	\$547.4	\$32.8	\$14.3	\$0.1	\$1,689.6
PRD	\$496.2	\$248.1	\$14.9	\$14.3	\$0.1	\$773.6
PT	\$236.8	\$118.4	\$7.1	\$14.3	\$0.1	\$376.8
PVEM	\$368.5	\$184.3	\$11.1	\$14.3	\$0.1	\$578.2
MC	\$341.6	\$170.8	\$10.2	\$14.3	\$0.1	\$537.0
PANAL	\$264.5	\$132.3	\$7.9	\$14.3	\$0.1	\$419.1
Morena	\$414.9	\$207.5	\$12.4	\$14.3	\$0.1	\$649.2
ES	\$251.0	\$125.5	\$7.5	\$14.3	\$0.1	\$398.4
Total	\$4,296.3	\$2,148.2	\$128.9	\$128.9	\$0.7	\$6,703.0

Fuente: elaboración propia con información de transparencia presupuestaria. <https://centraleeleitoral.ine.mx/2017/08/18/aprueba-consejo-general-proyecto-de-financiamiento-para-partidos-y-candidatos-independientes-en-2018/>

# La importancia del municipio en el federalismo mexicano

*Enrique Rivas Cuéllar*

## I. Introducción

“El municipio, apenas un grado más allá de la familia en la preciosa lista de las comunidades intermedias, es el punto en que se opera la intersección trascendental entre la vida privada y la pública: es todavía el hogar, pero es ya la patria” (Manuel Gómez Morín).

En el presente artículo se expone la evolución del municipio, su relevancia en la historia de nuestro sistema de gobierno y su importancia como base del Federalismo. Al mismo tiempo, se deja de manifiesto cómo en la actualidad, los diversos actores políticos tratan de incidir en el funcionamiento de nuestro sistema federal sin tener en cuenta las necesidades que tienen los gobiernos locales.

Así mismo, a partir de un diagnóstico de las condiciones actuales de los municipios, se dan a conocer una serie de propuestas para fortalecer este orden de gobierno y como resultado de ello, mejorar las condiciones de vida de sus habitantes.

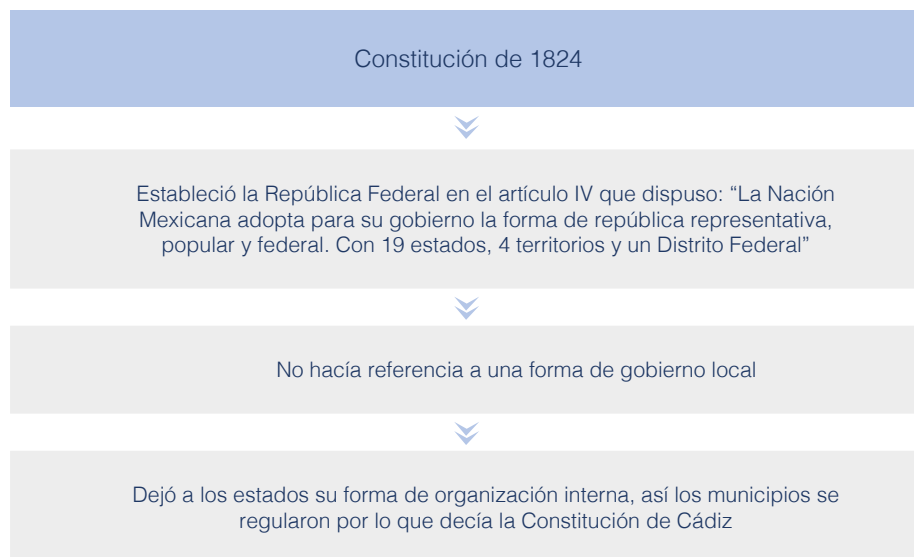
## II. El municipio a través de la historia del Federalismo Mexicano

El sistema de gobierno federal de México tiene su origen en la Constitución de 1824 y

fue un intento por reproducir el orden constitucional de los Estados Unidos de América, país que había tenido éxito con tal pacto después de su independencia.

Es importante mencionar que la etapa clásica del Federalismo Mexicano que parte con los ordenamientos legales del siglo XIX, no contemplaba como uno de sus puntos más importantes a tratar la figura del municipio, sin embargo, durante la etapa moderna, es decir, aquella que tuvo sus orígenes con la Carta Magna de 1917, las circunstancias cambiaron.

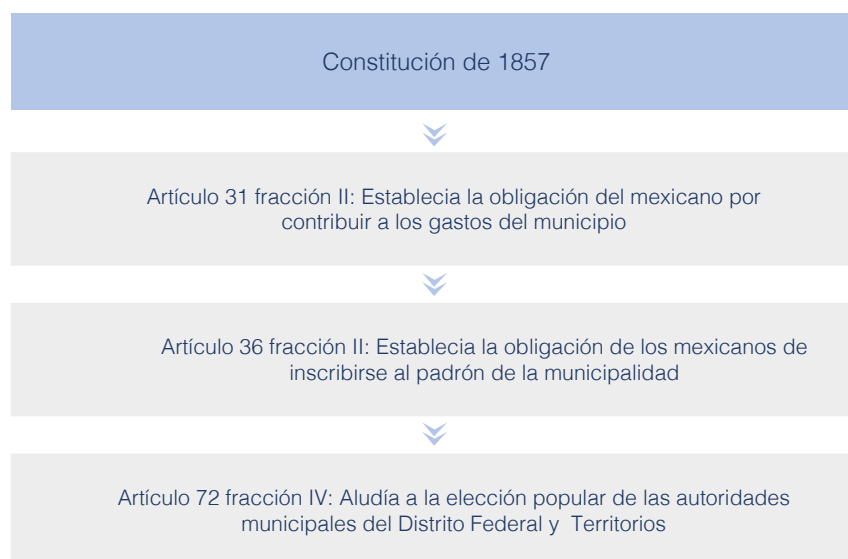
En el cuerpo constitucional de 1824, no se hace mención especial de la forma de organización y funcionamiento del gobierno local, sin embargo, persistieron las ordenanzas dadas para ello desde la Constitución de Cádiz: “Se estableció la organización de los municipios, se consolidó la institución de los mismos como instancia básica de gobierno, así como una organización territorial y poblacional, dando fin a las regidurías perpetuas, y promoviendo ese tipo de representación donde no la hubiera”. (Gutiérrez, 2010).



Fuente: Elaboración propia con base en Gutiérrez, S. M., 2010.

Lo anterior quiere decir que en un contexto en el cual el país estaba tan acostumbrado al poder central, fue de suma innovación el pensamiento liberal del pacto federal triunfante. Por otro lado, en 1836 las Siete Leyes Constitucionales, consagraron a los ayuntamientos disponiendo su existencia en todas las capitales de los departamentos.

No obstante, a partir de ahí, la Nación se sumergió en una lucha constante entre liberales contra conservadores, hasta que llegamos a la segunda Constitución Federalista: la de 1857, que tampoco tuvo entre sus líneas ordenanzas que tocaran el tema municipal, lo rescatable en cuanto a ella se presenta en el siguiente esquema.



Fuente: Elaboración propia con base en Gutiérrez, S. M., 2010.

Ahora bien, durante en el siguiente siglo se dio un renacimiento en el quehacer municipal, la Revolución Mexicana buscó por todos los medios el redescubrimiento del municipio como un elemento fundamental para el funcionamiento de nuestro país; tan es así que surgen una diversidad de propuestas en torno a ello.

**Tabla: Ordenanzas en torno al tema municipal**

Plan de San Luis	Pugnaba por la división de poderes y la soberanía de los estados, así como darle libertad a los ayuntamientos
Plan de Ayala	Dictó las ordenanzas para el mantenimiento de la autonomía política, económica y administrativa del municipio.
Decreto de Carranza	Lo dicta en 1914 en Veracruz y hace referencia a la libertad municipal.
El proyecto Constitucional de 1917	Dictaba que el municipio era la base de la división territorial, política y administrativa, sus autoridades se elegían popularmente, gozaría de personalidad jurídica y tendría plena suficiencia económica.

Fuente: Elaboración propia con base en (INAFED, S/F).

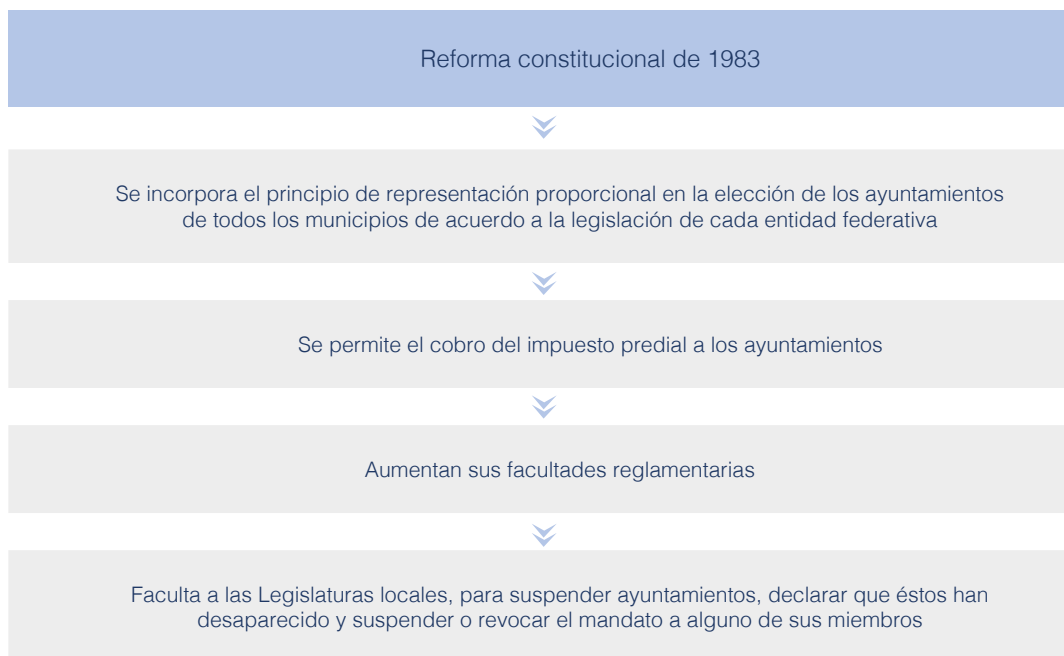
Por consiguiente, la Constitución Política de 1917 tuvo como cometido principal el restablecimiento de la unidad nacional sin dejar de lado ese mismo esquema gubernamental asociativo.



Fuente: Elaboración propia con base en Gutiérrez, S. M., 2010.

Sin embargo, con la creciente pluralidad política que se fue generando a partir de la década de los ochenta, se desataron una serie de reformas en las que se reforzaba el principio federal. Fue con la reforma política de 1983, que se ampliaron las facultades de los municipios y se les otorgó la fuerza necesaria para convertirse en la célula de la política nacional, es decir, en el cimiento de organización administrativa y territorial de nuestro país.





Fuente: Elaboración propia con base en CPEUM (1983).

Luego de la gran reforma de 1983, han ocurrido toda una serie de modificaciones al artículo 115 constitucional, de entre las cuales sobresale la que se dio en 1999 que dispuso muchas modificaciones, tales como: la forma en la cual se integrarían los ayuntamientos, los servicios públicos que tendrían los municipios a su encargo, la participación de estos en los planes de desarrollo regional, entre algunas otras.

Otra de las modificaciones de mayor envergadura se dio en el 2008, cuando se reformó la fracción VII del 115 constitucional para permitir que “La policía preventiva estará al mando del presidente municipal en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado”. (Gutiérrez, 2010).

A partir de esa fecha, es evidente pensar en la imperiosa necesidad de revitalizar el funcionamiento de los municipios generando toda una serie de modificaciones jurídicas y administrativas tanto en el orden estatal como en el federal.

### III. El municipio en las propuestas de los principales actores políticos

Una vez hecho el análisis histórico del federalismo mexicano es posible darse cuenta de la gran importancia que cobran los municipios en él, por tanto, debemos decir que todos los actores políticos, sean estas autoridades de los tres órdenes de gobierno, miembros de partidos políticos o funcionarios públicos de cualquier nivel, tienen al día de hoy, la obligación de presentar propuestas responsables en pro del crecimiento y de la madurez del municipio mexicano.

Los diversos partidos políticos que contendieron en la pasada jornada electoral presentaron sus propuestas y plataformas electorales ante la autoridad competente, antes del día de la votación, haciendo una revisión de éstas, es posible encontrar que muchos de ellos no se ocuparon en incluir propuestas que incidan en atender la agenda municipalista. A continuación, una tabla donde se exponen aquellas cuestiones referidas al orden municipal en las plataformas de los principales partidos políticos nacionales.

**Tabla: Propuestas para los municipios en las plataformas de los partidos políticos nacionales**

PAN	MORENA	PRI
"Propuesta: 1.4.4. Revisar y adecuar el régimen de distribución de competencias y responsabilidades entre el gobierno federal, las entidades federativas y los municipios." (Partido Acción Nacional, 2018).	"La facultad de cambiar nuestra circunstancia nacional, estatal y municipal siempre ha estado en nuestras manos..." (Movimiento de Regeneración Nacional, 2018).	"Eje 4: México incluyente y solidario. Línea de acción: 2. Hacer efectivo el derecho a la alimentación en todo el territorio nacional. Especialmente en los municipios de alta y muy alta marginación..." (Partido Revolucionario Institucional, 2018).
"Propuesta: 3.1.4. Consolidar un mecanismo de coordinación interinstitucional entre las instancias encargadas de la seguridad... haciendo partícipe de las acciones no sólo a las autoridades federales, locales y municipales, sino también a la ciudadanía..." (Partido Acción Nacional, 2018).	"Las propuestas contenidas en este documento deben enmarcarse en el propósito general de combatir la pobreza de vastos sectores de la sociedad... Sea en escala nacional, estatal o municipal..." (Movimiento de Regeneración Nacional, 2018).	"Causa transversal 3: Apuesta por la juventud. Línea de acción: 3. Estimular la creatividad artística de los jóvenes involucrar a colectivos juveniles junto con los gobiernos estatales y municipales en proyectos de rehabilitación, remodelación y equipamiento de espacios culturales específicos para jóvenes..." (Partido Revolucionario Institucional, 2018).
"Propuesta: 3.3.6. Fortalecer a las policías municipales, de proximidad y comunitarias, para el desempeño de las tareas de seguridad ciudadana como la contención de los delitos del fuero común..." (Partido Acción Nacional, 2018).	"Los factores más problemáticos para hacer negocios en México son: -Ineficacia burocrática de los gobiernos federal, estatal y municipal..." (Movimiento de Regeneración Nacional, 2018).	-----
"Propuesta: 4.1.4.2.4. Mejorar la distribución directa de lo recaudado entre los diferentes órganos de gobierno (federal, estatal y municipal)..." (Partido Acción Nacional, 2018).	-----	-----
"Propuesta: 4.1.4.3.4. Corresponsabilizar a los estados y municipios de la recaudación tributaria..." (Partido Acción Nacional, 2018).	-----	-----
"Propuesta: 4.1.5.4. Fortalecer las capacidades institucionales y de recaudación de los municipios para hacer funcional su participación en el desarrollo regional..." (Partido Acción Nacional, 2018).	-----	-----
"Propuesta: 4.3.8.4. Propiciar la discusión sobre la conveniencia del reagrupamiento y fusión en el país de los municipios poco poblados o dispersos..." (Partido Acción Nacional, 2018).	-----	-----

Nótese que, entre los partidos políticos nacionales en comparación, Acción Nacional tiene un mayor interés en la atención de las problemáticas del orden local y sus propuestas son más concretas. Sin embargo, aún se requieren reformas y planes de acción que ayuden a consolidar la autonomía de los municipios, así como la limitación de atribuciones por parte de los órdenes de gobierno que propicien el fortalecimiento del federalismo.

Luego de las elecciones más recientes, las del 2018, los candidatos que resultaron electos para ostentar algún cargo público han generado toda una serie de planes de trabajo y propuestas que pretenden incidir en el modo de actuar del país.

El presidente electo recientemente presentó 50 puntos para combatir la corrupción, sin embargo, son acciones que no abonan en gran medida al trabajo que se realiza desde el orden municipal. En este mismo tenor, hay algunas medidas que van en contrasentido con el federalismo, entre ellas se encuentran el mando único policial.

### **III. Diagnóstico y propuestas en torno a las problemáticas de los municipios**

Los gobiernos locales al día de hoy enfrentan toda una diversidad de problemáticas que giran en torno a las temáticas de: seguridad, hacienda pública, profesionalización de sus miembros, la transparencia, rendición de cuentas, entre muchos otros.

Los alcaldes humanistas, conscientes de esta situación hemos definido nuestra propia agenda: Gobernanza Municipal 2030, la cual es una guía de trabajo de los municipios panistas que propone la ANAC y en ella está plasmado el compromiso de los gobiernos humanistas por conducirse con transparencia, fomentando la participación ciudadana, la simplificación y la evaluación de tercera parte. En el marco de dicha agenda es que hemos generado toda una serie de propuestas para atender nuestros

problemas, mismas que a continuación se presentan.

#### **A. Seguridad**

Se han escuchado, por ejemplo, propuestas que giran en torno a la implementación del mando único policial en las entidades de la república. El propio presidente electo ha dicho en diversas ocasiones que: “No es posible enfrentar a la llamada ‘delincuencia organizada’ con un gobierno desorganizado, que incumple con su responsabilidad de garantizar la paz y la tranquilidad de todo el pueblo de México” (Mera, 2018).

Su propuesta en materia de seguridad consiste básicamente en: “revivir la Secretaría de Seguridad Pública y crear una Guardia Nacional, integrada por policías, marinos, soldados y un equipo institucional; quienes responderán al mando único del comandante supremo de las Fuerzas Armadas, es decir, el Presidente de la República”. (Jiménez, 2018).

La situación actual de los municipios demuestra que alrededor de 600 de ellos no cuentan con corporación de seguridad pública alguna (Rafful, 2018). Sin embargo, hay corporaciones policiales municipales que tienen grandes elementos para lidiar con los problemas de inseguridad e incluso con el crimen organizado.

Apostarle a una propuesta de mando único es desaprovechar los recursos humanos y tecnológicos con los que cuentan muchas policías municipales a sabiendas de que combaten de mejor forma la incidencia delictiva en sus demarcaciones que las mismas policías de sus estados.

Los alcaldes humanistas somos conscientes de la importancia de contar con policías locales eficaces, transparentes e incorruptibles; sin embargo, pensamos en que adoptar una propuesta como la del mando único no ayudaría del todo a resolver los problemas de inseguridad del país.

El mando único es una estrategia que ya ha sido aterrizada en diversas entidades de la república y no ha tenido resultados satisfactorios. Muestra de lo anterior es la cantidad de denuncias por delitos cometidos ante el MP que, según el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad, en los últimos años ha ido en aumento.

Mando Mixto Policial que ya fue aprobado por el Senado de la República, pero que se encuentra congelado en la Cámara de Diputados.

Confiamos en que es viable que se detecten cuáles son los municipios que carecen de cuerpos policiales eficaces y reciban apoyo y sostén de las policías estatales, sin

**Tabla: Denuncias ante el MP en municipios con mando único**

Año	Denuncias presentadas ante MP	Entidades con mando único	% de municipios con mando único	% de población con mando único
2015	1,549,056	30 entidades federativas y el Distrito Federal donde operaba dicho mando sin convenio	72% del total de municipios y demarcaciones territoriales	85% de la población
2016	1,618,070	30 entidades federativas	77.9% de municipios y demarcaciones territoriales	85% de la población
2017	1,807,846	28 entidades federativas,	72.1% del total de municipios y demarcaciones territoriales	78% de la población

Fuente: Elaboración propia con información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad y de los informes de la SEGOB.

Con lo anterior, se observa que en estos últimos años el número de entidades con convenios de mando único policial se mantuvo en cifras semejantes, así mismo, el porcentaje de municipios que contaban con dicha estrategia y el porcentaje de población también se mantuvieron, no así la incidencia delictiva que aumento hasta llegar al 2017, año con el mayor número de delitos cometidos en las últimas décadas.

De forma tal, que bajo el esquema de mando único policial en casi todas las entidades de la República, tenemos un 2017 como el año más violento en la historia reciente de México. Ante tales circunstancias, los alcaldes que conformamos la ANAC, preocupados por las condiciones de inseguridad que prevalecen en el territorio nacional, proponemos contrario a lo que se ha venido haciendo, que se impulse la implementación del modelo de

embargo, estamos convencidos de que no todos los municipios del país así lo requieren y por ello estos no tendrían por qué ser intervenidos por las policías de los estados y la federación.

Las dificultades por las cuales pasamos todos los días quienes dirigimos el rumbo de los municipios abarcan una gran cantidad de ámbitos, no solo el de seguridad o el de paz social.

## B. Programas federales

Recientemente, López Obrador ha puesto sobre la mesa la creación de coordinadores estatales, una figura que fungiría como intermediario entre el Gobierno federal y los Gobiernos estatales, que acabaría por debilitar la sana separación que coexiste entre la política y la administración, y que terminaría por crear individuos con los cuales los gobiernos de los

estados deben negociar para obtener recursos.

Contrario a esto, los alcaldes humanistas proponemos un ajuste y clarificación de las reglas de operación con las cuales funcionan los programas federales que contienen recursos destinados para los municipios y, con ello, facilitar el acceso de estos últimos al dinero público.

Insistimos en que el municipio debe ser tomado en cuenta desde todas las trincheras políticas, tanto en los Congresos de los estados como en el federal, y se deben atender las inquietudes de quienes estamos al frente de los gobiernos locales.

Hoy en día, y como se ha manifestado en este artículo, son a todas luces necesarias las reformas constitucionales que se requieren para recuperar la autonomía y la eficiencia administrativa.

### *C. Reforma al artículo 115 constitucional*

Demandamos, por tanto, una reforma al artículo 115 constitucional, que mantenga los principios y la esencia del federalismo que brotó del constituyente de 1917 y que fortalezca al municipio; que este artículo recupere la llaneza constitucional que lo vio nacer y que aligere su redacción, ya que hoy en día concentra todo un catálogo de funciones y servicios municipales.

Proponemos por ello, la creación de una ley reglamentaria del 115 que trace el rumbo de los gobiernos locales y clarifique sus operaciones; creemos que es más conveniente que cada vez se necesite menos reformar dicho artículo y solo se actualice su ley reglamentaria.

La reforma al 115 constitucional debe ser extensiva y como uno de sus fines, tiene que fomentar entre los gobiernos locales la auto sustentabilidad presupuestaria, el buen

manejo de recursos que se perciben de la federación y la ampliación de ellos.

### *D. Hacienda pública municipal*

Hoy en día cerca de 100 mil inmuebles del gobierno federal y 120 mil estatales no pagan predial, lo cual representa un estimado de 9 mil millones de pesos al año que, de ser captados en las instancias correspondientes, mucho ayudaría al sostén y desarrollo de los municipios.

Así es que, bajo esta misma lógica, los alcaldes humanistas planteamos diversas propuestas:

I. Que se eliminen las exenciones en el pago del impuesto predial y solo se mantenga esta prerrogativa para inmuebles que sean utilizados para acciones educativas y de salud.

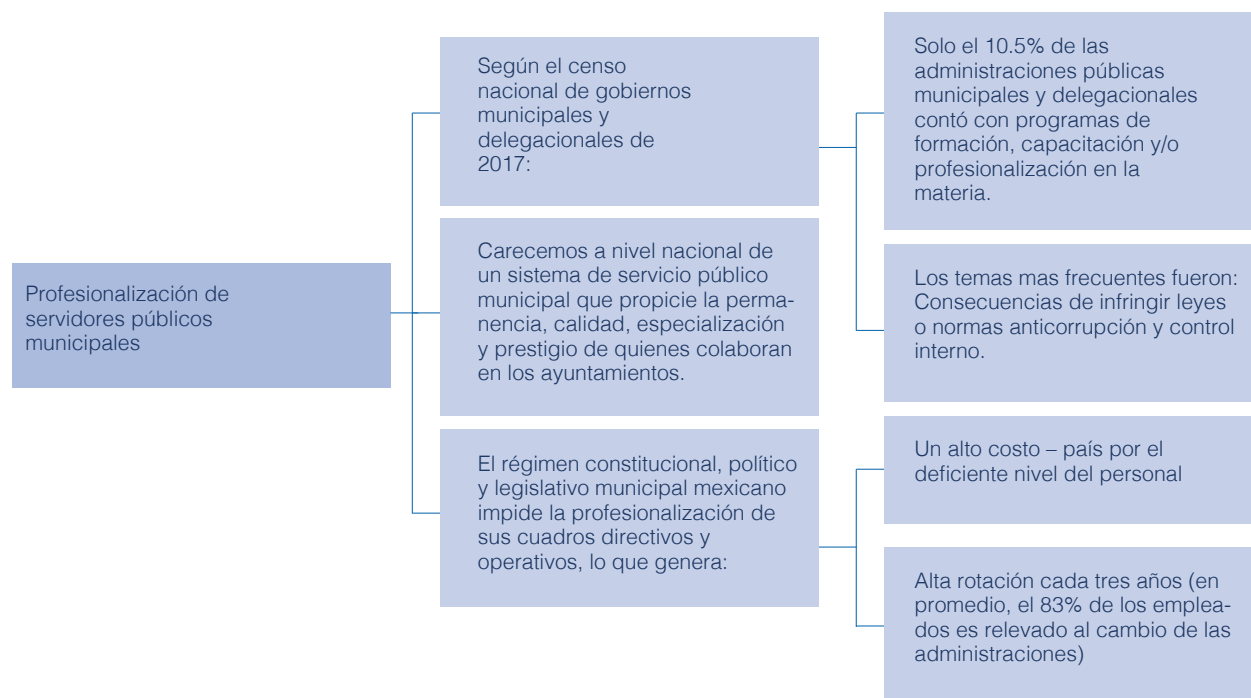
II. Que se cree un nuevo ramo en el PEF (ramo municipalista) que concentre los recursos asignados a los municipios en ramos, fondos y subsidios. Asimismo, se deben revisar las fórmulas de distribución de los ramos 23, 28 y 33 para que cumplan con la naturaleza para la que fueron creados.

III. Ampliar progresivamente el porcentaje del fondo general de participaciones que se asigna, incrementando el 1% anual los próximos 10 años hasta alcanzar el 30%.

### *E. Profesionalización de servidores públicos municipales*

Otra situación que es relevante para el tema municipal, y que no vemos plasmada en la agenda ni del Presidente electo, ni de muchos actores políticos de primer nivel se refiere a la profesionalización de los servidores públicos. Hay varios puntos respecto de esta temática que valen la pena mencionar.

## Diagrama: Situación actual de la profesionalización de servidores públicos municipales



Fuente: Elaboración propia con base en el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Locales 2017.

Ante tales circunstancias, los alcaldes que conformamos la ANAC consideramos que una manera adecuada para resarcir esta situación es la creación de un fondo para la profesionalización municipal que incluya la implementación de un programa nacional de capacitación cuyas acciones estén encaminadas a la actualización, certificación, producción editorial y apoyo institucional para los 2,446 gobiernos municipales, así como la implementación de mecanismos confiables para evaluar el desempeño de los casi 900 mil empleados públicos municipales del país.

Asimismo, nos manifestamos a favor de impulsar la figura de un experto en administración pública municipal o *city manager* que coadyuve al incremento de la profesionalización y eficiencia de los gobiernos locales, al

igual que garantice la planeación a mediano y largo plazo.

### F. Asociacionismo municipal

Creemos que otros aspectos que coadyuvarían al fortalecimiento municipal son: la creación de intermunicipalidades como modelos de asociacionismo y la incorporación de la conferencia nacional de municipios de México como un organismo público con autonomía técnica y de gestión, que posea personalidad jurídica y patrimonio propio; que coadyuve a la integración de todos los municipios de nuestro país en pro del desarrollo institucional local y sume los esfuerzos de las diversas asociaciones municipalista que actualmente existen en México.



### *G. Transparencia y rendición de cuentas*

Según datos del Índice de Percepción de la Corrupción (Ipc), México es uno de los países con mayor percepción ciudadana en materia de corrupción, pues ocupa el lugar 103 de 175 naciones estudiadas.

En la ANAC estamos convencidos de que se requieren mecanismos que ayuden a fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas desde lo local, por lo que proponemos la creación de un sistema municipal anticorrupción que mediante la coordinación de instituciones garantice la prevención, persecución y sanción de los actos de corrupción en el orden municipal, y que entre sus componentes incluya: un subsistema de ciudadanización, uno anticorrupción y uno de transparencia.

## **IV. Conclusiones**

En un estado federado como el nuestro, deben ser escuchadas todas las voces; por lo mismo, los distintos actores sociales tienen que participar en la resolución de los problemas, así como en la construcción de propuestas para mejorar las condiciones de vida de la población.

En ese sentido, hay que tomar en cuenta que el federalismo pugna por que la soberanía, la autonomía y la distribución de competencias sean respetadas entre los órdenes de gobierno y que, en consecuencia, existan procesos de descentralización política, económica y administrativa que se guíen y unifiquen por intereses en común.

Desde la ANAC, hacemos un llamado a quienes resultaron electos para ocupar una curul en los diversos congresos, tanto en el federal como en los estatales, a que se comprometan a generar propuestas integrales que eviten a toda costa un retroceso en el sistema federal bajo el que actualmente vivimos.

En el 2019, se conmemoran los 500 años de la creación del primer ayuntamiento en

México, el de la Villa Rica de la Veracruz; en el marco de este trascendental hecho es, a toda luz evidente, que se requiere de una reforma que marque un hito al municipalismo moderno; dicha reforma debe contemplar la inclusión de las propuestas de la agenda municipalista que aquí se presentaron.

Exhortamos al Presidente electo y a los legisladores a incluir nuestros planteamientos en el debate parlamentario y hacemos un llamado para que sean organizadas mesas o foros de consulta sobre el tema local en las cuales participen las asociaciones municipalistas de nuestro país con el objetivo de que lo que proponemos sea tomado en cuenta a la hora de conformarse el Plan Nacional de Desarrollo.

Estamos seguros de que sumando esfuerzos se podrán construir municipios fuertes, dotados de la autonomía necesaria para sacar adelante a su población. Por ello, hemos planteado las propuestas aquí enunciadas, en el entendido de que no es posible construir consensos si se carece de diálogo y negociación entre las diversas fuerzas políticas y si se piensa en la implantación de propuestas sin fundamentos lógicos y reales.

Los alcaldes que conformamos la ANAC confiamos en que el sistema de Gobierno federal bajo el cual vivimos merece evolucionar hacia estadios que doten a los gobiernos locales de mayores facultades y que por ningún motivo limiten su funcionamiento, porque, un México fuerte requiere municipios fuertes. **B**

## **Fuentes de Consulta**

- Diario Oficial de la Federación, 1983. *Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. [En línea] Disponible en: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4794121&fecha=03/02/1983](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4794121&fecha=03/02/1983) [Último acceso: 27 Julio 2018].

*Aún se requieren reformas y planes de acción que ayuden a consolidar la autonomía de los municipios, así como la limitación de atribuciones por parte de los órdenes de gobierno que propicien el fortalecimiento del federalismo*

- Gutiérrez, S. M., 2010. *Servicios de Investigación y Análisis de la Cámara de Diputados*. [En línea] Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/redipal/CRVIII-20-10.pdf> [Último acceso: 29 Julio 2018].
- Inafed, S/F. *Historia del Municipio Mexicano*. [En línea] Disponible en: [http://catarina.udlap.mx/u\\_dl\\_a/tales/documentos/ldin/hernandez\\_r\\_ja/capitulo4.pdf](http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/ldin/hernandez_r_ja/capitulo4.pdf) [Último acceso: 28 Julio 2018].
- Jiménez, G., 2018. *El sol de México*. [En línea] Disponible en: <https://www.elsoldemexico.com.mx/mexico/apuesta-amlo-por-el-mando-unico-553281.html> [Último acceso: 28 Julio 2018].
- Mera, I., 2018. *El financiero*. [En línea] Disponible en: <http://www.elfinanciero.com.mx/nacional/la-estrategia-de-seguridad-de-lopez-obrador-en-puntos> [Último acceso: 29 Julio 2018].
- Movimiento de Regeneración Nacional, 2018. *Proyecto Alternativo de Nación 2018 - 2024, Plataforma Electoral y Programa de Gobierno*. [En línea] Disponible en: <http://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/94946/CGor201801-31-ap-20-8-a1.pdf> [Último acceso: 29 Julio 2018].
- Partido Acción Nacional, 2018. Partido Acción Nacional, *El Cambio Inteligente 2018*. [En línea] Disponible en: <http://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/94968/CGor201801-31-ap-20-1-a1.pdf> [Último acceso: 29 Julio 2018].
- Partido Revolucionario Institucional, 2018. *Plataforma Electoral 2018*. [En línea] Disponible en: <http://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/94944/CGor201801-31-ap-20-2-a1.pdf> [Último acceso: 28 Julio 2018].
- Rafful, E., 2018. *Nexos*. [En línea] Disponible en: <https://seguridad.nexos.com.mx/?p=690> [Último acceso: 12 Agosto 2018].



**LÉENOS EN LÍNEA**  
**www.frph.org.mx**



# Efraín González Morfín y la justicia social

*Javier Brown César*

*... he dicho, y aquí lo reitero, que esa clasificación ideológica que divide a izquierdas y derechas poco me dice a mí, porque entré a la política por un dictado del corazón y éste se encuentra en el pecho en el centro, pero cargado del lado izquierdo.*

Luis H. Álvarez

En el presente ensayo se desarrollan las tesis fundamentales de la justicia social, como principio doctrinario que se introdujo en la *Proyección de principios de doctrina* de 1965 y cuyo principal inspirador y defensor fue Efraín González Morfín. La originalidad de la idea de justicia social radica en que es a la vez virtud y fin: realización individual y supremo objetivo a realizar en una comunidad política ordenada. La justicia social, junto con el solidarismo, son dos de las más importantes y profundas tesis introducidas por Efraín González Morfín, de ahí la necesidad de analizar, aunque sea de forma sucinta, las implicaciones teóricas y prácticas de esta tesis doctrinaria.

Efraín González Morfín fue hijo del fundador de Acción Nacional, Efraín González Luna. Nació en 1929 en Guadalajara y cursó estudios de filosofía y economía. Su trayectoria en el Partido fue sumamente destacada: ingresó en 1959 y en 1965 participó en la *Proyección de Principios de Doctrina*, al lado de Manuel Gómez Morín, Adolfo Christlieb Ibarrola y Rafael Preciado Hernández<sup>1</sup>. Fue

diputado federal en la XLVII Legislatura (1967-1970) siendo parte del grupo parlamentario coordinado por Manuel González Hinojosa y una de las voces que se alzaron en la tribuna contra la matanza del 2 de octubre de 1968. Fue artífice del importante documento Cambio democrático de estructuras, aprobado por la XX Convención Nacional, el 9 de febrero de 1969. En 1970 fue candidato a la Presidencia de la República siéndole reconocidos 1,945,391 votos (el 13.86%) un hito en términos de votación. Presidió el Comité Directivo Regional durante 1969 y fue presidente del Comité Ejecutivo Nacional del 9 de marzo al 10 de diciembre de 1975.<sup>2</sup>

## La justicia social en la proyección de principios de doctrina 1965

La *Proyección de Principios de Doctrina* de 1965 representó un momento culminante en la vida de Acción Nacional: "Se ha dicho que la *Proyección* de 1965 supone un movimiento

<sup>1</sup> *La Nación*. No. 1982 junio 1o. de 1965. p. 15.

<sup>2</sup> Cf. Aminadab Rafael Pérez Franco. *Índice biográfico de Legisladores Federales del Partido Acción Nacional: 1946-2008*. México, Tatevari, 2008. p. 341-342.

hacia la izquierda que coloca al PAN prácticamente en el centro del espectro ideológico. Y es cierto. Pero también supuso definiciones políticas respecto de la democracia y respecto del pluralismo político e ideológico en un momento crucial de la vida política de México y, también, de la vida de la primera generación de los católicos postguerra Cristera (1926-1929)".<sup>3</sup>

Uno de los aspectos que menos se han resaltado de la Proyección de 1965 fue la introducción del apartado denominado "justicia social".<sup>4</sup> Ya desde 1965 el PAN emprendió lo que algunos estudiosos han llamado el giro a la izquierda.<sup>5</sup> La cuestión social se introduce de lleno en este importante apartado, que por su riqueza de ideas y complejidad ha sido poco analizado y ponderado en su trascendencia.

El tema de la justicia social se introduce al final de la Proyección de 1965. Su primera tesis fundamental es que el desorden moral es la causa que se encuentra detrás de dos tipos de dolor humano evitable: la miseria causada por un sistema económico que en los hechos le da la espalda a la dignidad humana, y la opresión causada por un sistema político autoritario y represor. Ante la situación de miseria y opresión se propone como vía para evitar el dolor evitable "un orden justo basado en el reconocimiento de los valores espirituales y en la realización del bien común, de acuerdo con las situaciones históricas concretas".

<sup>3</sup> Alonso Lujambio. "La izquierda del PAN o Efraín González Morfín". En *La democracia indispensable: ensayos sobre la historia del Partido Acción Nacional*. México, Equilibrista, 2009. p. 201-202.

<sup>4</sup> Fue así como se incorporaron al pensamiento panista conceptos como el de justicia social, orden internacional, democracia, familia y partidos políticos. En aquella proyección doctrinaria, el PAN asumió plenamente las tesis del cambio político y social, a partir de la premisa de que no era posible construir un régimen genuinamente democrático mientras no se transformaran de raíz las injustas condiciones económicas y sociales que condenaban a millones de personas a la pobreza". Fernando Rodríguez Doval. "Prólogo". En *Efraín González Morfín. Textos selectos*. Antología por Carlos Castillo. México, Fundación Rafael Preciado Hernández, 2008.

<sup>5</sup> Cf. Alonso Lujambio. "La izquierda del PAN o Efraín González Morfín". Op. cit. Y Rafael Estrada Michel "Rebasando por la izquierda Cuarenta años de Cambio democrático de estructuras". En Efraín González Morfín. Op. cit. p. 31 ss.

Contra la tesis de raíz marxista de la lucha de clases como motor de la historia, modelo que es recuperado por los discursos de nuevo cuño que tienden a polarizar a la sociedad con base en dicotomías que la dividen en buenos y malos,<sup>6</sup> la Proyección defiende a la cooperación habitual de todos, como medio para realizar un orden justo y como el camino adecuado para el logro de la justicia social. La justicia social es considerada como "fuerza moral básica de la que dependen todos los bienes de las personas y de la sociedad".

La justicia social se considera como "justicia del bien común" de ahí su carácter incluyente y su vena democrática, cuya vía de realización "es mediante el ejercicio y la defensa de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones recíprocas, especialmente en las relaciones de la persona y los grupos sociales con la autoridad y de los grupos sociales entre sí". Queda así trazado el círculo virtuoso deberes-derechos, base de las relaciones solidarias.

El tema que con más fuerza aparece vinculado a la justicia social es la promoción de los sectores que hoy llamaríamos vulnerables, con el objetivo de garantizar su acceso a las condiciones materiales y espirituales que son la base para la realización del bien común. De ahí que se afirme en la Proyección que la justicia social no se puede limitar a la cuestión obrera ni a la mejora en la distribución de la riqueza, su objetivo es "con fundamento en la igualdad esencial y en la solidaridad de los hombres, promover el acceso de los mismos —particularmente de los núcleos más desvalidos de la sociedad, o de quienes viven en zonas económicamente menos desarrolladas— a los bienes materiales y espirituales suficientes para que la comunidad viva de la manera más justa, equitativa y equilibrada que sea posible, con respeto para

<sup>6</sup> Como ejemplo típico está el discurso antipolítico que etiqueta a todos los políticos como malos y a la sociedad civil como buena, inocente, pura y certera en todas sus decisiones.

la libertad personal y para la dignidad humana”.

A continuación, en el apartado de justicia social se trata el tema de la propiedad privada, cuya defensa emprendió el Partido desde su fundación. La tesis principal es que la propiedad privada no es fin, sino medio para la realización de las personas, de ahí que constituya un “instrumento de apoyo y garantía para la libertad de la persona y para la seguridad de la familia”. Esta naturaleza medial de la propiedad privada implica que, a pesar de que debe difundirse ampliamente, también debe subordinarse a las exigencias del bien común “y de los deberes de buen uso y cooperación social que las mismas imponen”.

En el apartado de justicia social se retoma el vital tema del campo, preocupación principalísima de los fundadores y que se considera “un problema de elevación humana”. Además, se valora que el problema del campo es primordial y que el objetivo debe ser “incrementar la productividad del trabajo y de los recursos dedicados a la actividad económica en el campo, y promover no sólo las expectativas sino la elevación real del género y nivel de vida de la población rural, sin buscar a cambio de ello ni la sumisión política ni la explotación económica de la misma”.

De ahí el esbozo de un programa para el campo que, al menos debe considerar los siguientes aspectos:

- El estímulo a la iniciativa y el respeto a la libertad de los campesinos;
- La seguridad en la propiedad de la tierra;
- La extensión al campo de los sistemas de seguridad social;
- El desarrollo de servicios esenciales tales como agua, comunicaciones, transportes, asistencia sanitaria, instrucción básica y técnica y diversiones;

- Sistemas equitativos de tributación;
- Créditos adecuados y asistencia técnica; y
- La aplicación de las medidas económicas y técnicas que aseguren la suficiencia económica y humana de los campesinos y el desplazamiento ordenado de la población rural excedente a otros sectores de la actividad económica.

Los siguientes párrafos del apartado justicia social bosquejan las condiciones institucionales necesarias para el logro de la justicia social, que en lo fundamental son: la autenticidad de la autoridad, lo que implica una ética del servicio público basada en la imparcialidad y la defensa de los derechos humanos;<sup>7</sup> la vigencia de un orden jurídico colectivamente vinculante, la vigencia de un orden democrático en la elección y ejercicio de la autoridad; el respeto a la libertad de conciencia, la independencia de las organizaciones gremiales respecto al gobierno, la elevación material y humana de la población, y “la oportunidad de acceso a la propiedad de bienes de uso durable y de producción, mediante una adecuada política de desarrollo y de reforma social”.

Por último, se plantea el tema de la justicia social en el ámbito internacional, como eje de las relaciones políticas y económicas. Además, con base en el postulado de la igualdad jurídica de las naciones, se propone a la justicia social como “el propósito que inspire las medidas de asistencia técnica, social y económica que se convengan, en favor de los países que requieran la ayuda de otros para su mejor desarrollo, para reparar infortunios o para alcanzar dicha justicia en su vida interna”.

<sup>7</sup> “Es injusticia social abusar de la autoridad y de los puestos públicos; negarse a cooperar en las transformaciones sociales, económicas o políticas que exige el bien común; aprovechar posiciones de influencia para negociar con derechos ajenos de personas o comunidades; renunciar a la defensa de derechos, garantías fundamentales, o fomentar, por acción o por omisión la desorientación de las conciencias, el abstencionismo, la deserción y el Servilismo”.



### Justicia y reforma social

Efraín González Morfín profundiza en el tema de la justicia social en una conferencia titulada “Reforma y justicia social”: un comentario sobre la *Populorum Progressio*. En la conferencia a la justicia social se la define en los siguientes términos: “La justicia social debe ser, como las demás especies de justicia, fundamentalmente una virtud del ser humano, un hábito bueno, una voluntad constante y perpetua de dar a cada quien lo suyo. Sólo que, en este caso, aquel a quien debemos dar lo que le corresponde es la sociedad nacional y la sociedad internacional. Así, la justicia social, a la que también se llama justicia del bien común, es la voluntad constante de cumplir con las exigencias del bien común nacional e internacional”.<sup>8</sup>

La justicia social es una virtud cuya realización depende de que se dé en interior de los seres humanos como una conducta habitual, orientada al bien. Además, se trata de una virtud especializada que permite superar los obstáculos internos y externos “contra el desarrollo constante del orden social para satisfacer las necesidades de los seres humanos”.<sup>9</sup> Vista en estos términos, la justicia social no sólo implica un deber de reciprocidad, sino una actitud decidida y valiente.

La justicia social es además una virtud que impulsa al cambio social, teniendo siempre como referente fundamental a la dignidad de la persona humana, lo que conlleva una noción de desarrollo diferente a la que era tradicional en ese entonces: “si entendemos el desarrollo no sólo como incremento de cosas sino como elevación de seres humanos, no sólo como gráficas sensacionales de producción sino como perfeccionamiento cultural, moral y material de los hombres, entonces aceptaremos que la justicia social es factor dinámico indispensable del desarrollo”.<sup>10</sup>

Uno de los aspectos más relevantes abordados en la conferencia es la conciliación entre la tesis del destino universal de los bienes, con la defensa de la propiedad privada, ya que: “no debe suprimirse la propiedad privada, sino que debe fomentarse su difusión con técnicas económicas adecuadas, sobre todo, aprovechando la etapa de desarrollo para iniciar una mejora amplia en la atribución de la propiedad de bienes materiales. No hay que desconocer la dimensión de este problema ni la cantidad de obstáculos y de objeciones que tratarán de impedir que los bienes materiales cumplan realmente su destino universal. Se necesita que la justicia social sea vivida por un número determinante de hombres para que tesis como ésta se abran definitivamente camino en la realidad práctica”.<sup>11</sup>

En el texto *Política social y reforma social*, Efraín González Morfín critica las políticas sociales tradicionales, como medio para hacer frente a las graves injusticias, y propone una idea que en ese entonces era revolucionaria pero que hoy día es comúnmente aceptada, la construcción desde la propia sociedad de las capacidades necesarias para realizar la reforma social: “Se necesita también la actividad reformadora del pueblo a través de sus diversas instituciones para realizar, por ejemplo, los cambios de mentalidad necesarios para que sean aceptadas las reformas de las estructuras sociales, la orientación educativa que, entre otras materias, sobre reforma y justicia social pueden y deben dar las familias mexicanas, y el incremento de conciencia política y social de los mexicanos que con urgencia debe promoverse desde el seno de su propia familia”.<sup>12</sup>

Además, defendía una tesis fundamental de Acción Nacional, la importancia de las organizaciones intermedias para el logro de una adecuada definición del bien común y el

<sup>8</sup> Efraín González Morfín. *Textos selectos*. Op. cit. p. 187.

<sup>9</sup> *Ibid.* p. 188.

<sup>10</sup> *Ibid.* p. 189.

<sup>11</sup> *Ibid.* p. 190.

<sup>12</sup> *Ibid.* p. 222.

*En el pensamiento  
de Efraín González Morfín,  
la justicia social  
como virtud personal es,  
junto con el solidarismo,  
uno de los ejes principales  
de una vida en sociedad  
ordenada a la realización  
del bien común*

respeto de su esfera de autonomía por parte del Estado bajo el principio de subsidiariedad. Profundizando en el tema, Efraín decía que: “en una sociedad ordenada debe existir, además, una multitud de organismos que no son políticos y que son indispensables para la normalidad y la justicia social: la familia, la escuela libre, el sindicato, la agrupación empresarial y patronal, los organismos de investigación, los órganos que agrupen los medios técnicos de comunicación, y todas las asociaciones que brotan como consecuencia de la tendencia social que es propia del hombre. Para lograr la reforma social Acción Nacional no pretende convertir en política todo lo que toca, sino que reconoce y defiende la necesidad de que funcionen sin presiones políticas indebidas los organismos intermedios sociales de la nación mexicana”.<sup>13</sup>

En la conferencia pronunciada el 6 de mayo de 1969, titulada *La doctrina de Acción Nacional*, al referirse al humanismo político, Efraín introduce la tesis de que la base del humanismo es la solidaridad responsable entre la sociedad y la persona individual, y

caracteriza a la persona que cumple con la justicia social como aquella que “da a la sociedad lo suyo, lo que debe dar a la sociedad para mantener y promover el orden, la justicia social, el progreso y la cultura, y la sociedad que protege y promueve los bienes auténticos de la persona”.<sup>14</sup>

**El 2 octubre de 1968 y cambio democrático de estructuras**

*Cambio democrático de estructuras* es uno de los documentos más trascendentales en la vida del PAN. En su tiempo surgió como respuesta a una situación de indignación generalizada, que llevó a la sociedad a buscar espacios de participación, tomando las calles y expresando su malestar. Los lamentables hechos ocurridos el 2 de octubre de 1968 fueron cobardemente maquillados por el gobierno autoritario y represor.

El cinismo y la ceguera moral del gobierno fueron de tal magnitud, que en la sesión de la Cámara de Diputados del 4 de octubre de 1968, los priistas propusieron un vergonzoso punto de acuerdo en los siguientes términos:

“Primero. Es imperativo mantener la unidad nacional para la defensa de las instituciones y el progreso de nuestra patria.

“Segundo. Las medidas tomadas por el Poder Ejecutivo Federal, para garantizar la paz de México, corresponden a la magnitud de los acontecimientos y a la gravedad de las circunstancias.

“Tercero. Es indispensable que los jóvenes que han participado en estos recientes disturbios reflexionen y eviten seguir siendo instrumentos de quienes tratan de dañar los grandes intereses del pueblo mexicano.

“En consecuencia de lo expuesto, se propone el siguiente punto de Acuerdo: “Único. La Cámara de Diputados hace

<sup>13</sup> *Ibid.* p. 226.

<sup>14</sup> *Ibid.* p. 250.

suyas las declaraciones anteriores”.

Salón de Sesiones de la H. Cámara de Diputados.

México, D.F., octubre 4, 1968.

Contra este punto de acuerdo se expresaron con claridad los legisladores de Acción Nacional, quienes fueron los únicos que condenaron la represión gubernamental. Efraín González Morfín, en su participación en tribuna expresó:

“El contra de la diputación de Acción Nacional<sup>15</sup> se debe a que consideramos la proposición presentada deficiente en el señalamiento de los hechos, en el deslinde de responsabilidades y en la propuesta de principios positivos para la solución del actual conflicto”. Más adelante agregaba: “Es positiva la toma de conciencia por parte de muchos estudiantes y de gran parte de la población, de la necesidad de dar solución a problemas nacionales, de la unidad del estudiantado, de participación en problemas de la vida pública; pero estos elementos positivos de conciencia y de anhelo por parte de muchos estudiantes, deben institucionalizarse y tener forma permanente, fecunda, utilizando las instituciones y los medios adecuados”.

Con respecto a la violencia argumentaba de la siguiente manera: “No se puede aprobar el exceso de violencia, ni el lenguaje de la violencia, ni el terrorismo; tampoco discutimos la posible justificación formal, legal del uso del ejército por parte del Ejecutivo en ciertas circunstancias. Pero sí exigimos que se dé a conocer la justificación material, concreta de la intervención y del uso de la fuerza en cada situación determinada. Esto simplemente robustece la capacidad de comprensión, de unidad y de apoyo al orden y a la paz en nuestro pueblo”.

Y concluía con estas palabras: “En el fondo del problema, señores, que no es simplemente un episodio circunstancial sin importancia, sino una manifestación de problemas más graves que debemos afrontar, se encuentra

***Acción Nacional no pretende  
convertir en política todo  
lo que toca, sino que reconoce  
y defiende la necesidad  
de que funcionen  
sin presiones políticas  
indebidas los organismos  
intermedios sociales  
de la nación mexicana***

un desafío a la buena voluntad, a la inteligencia, a la sinceridad de todos los que intervienen en el problema”.

*Cambio democrático de estructuras* se propone precisamente atender los graves problemas que se debían afrontar en su momento y asume el desafío de pensar inteligentemente en la vía para una auténtica transformación de las instituciones. En el documento, el Partido se hace cargo y da voz a la indignación ciudadana: “En Acción Nacional tenemos conciencia de que para encauzar positivamente los sentimientos de inconformidad que en México se exteriorizan cada día con mayor vehemencia, frente al escandaloso desequilibrio político y a la ostentosa y desigual distribución de los bienes, son necesarias medidas revolucionarias, para que operen o se transformen las estructuras políticas, económicas y sociales del país. Frente a la disyuntiva entre evolución y revolución, para fines de ajuste y cambio de las estructuras, claramente nos inclinamos por un cambio revolucionario de las mismas”.<sup>16</sup>

<sup>15</sup> El Grupo Parlamentario se opuso a aprobar el Punto de acuerdo.

<sup>16</sup> “Cambio democrático de estructuras”. En Efraín González Morfín. *Textos selectos*. Op. cit. p. 44.

Así, se critica la vía incrementalista típica de políticas públicas que sólo introducen ajustes graduales, pero preservan situaciones de injusticia largamente perpetuadas: “Al apoyar un cambio revolucionario de las estructuras, simplemente queremos significar que el desorden y los desajustes sociales, se encuentran tan arraigados en la sociedad actual, que no es posible, sin un cambio profundo y substancial, modificar las estructuras con el fin de construir, con justicia y libertad, bases para una vida más humana de los miembros todos de la comunidad nacional”.<sup>17</sup>

Varias tesis son de gran relevancia en *Cambio democrático*. La primera y fundamental es que el cambio no debe ser violento, ya que la violencia está “en el seno mismo de las estructuras injustas”. La transformación que se propone, además de pacífica, debe ser revolucionaria y afectar a las estructuras políticas, económicas y sociales. El cambio no se puede imponer de forma autoritaria, debe darse de abajo hacia arriba “por el impulso incontenible de los grupos humanos postergados, cuando se deciden a mejorar su propia vida. Quienes están cómodamente instalados en las estructuras creadas por ellos para beneficio de los menos, no se preocuparán por cambiarlas”.<sup>18</sup>

La vitalidad de *Cambio democrático de estructuras* radica en que el PAN reivindica las causas sociales, las hace suyas, y enarbolaba una defensa decidida de las mayorías contra las minorías que detentan el poder: “Frente a las minorías que controlan el poder político, económico y social, y que encuentran subversiva toda acción encaminada a cambiar los sistemas que mantienen sus privilegios, una vez más reiteramos nuestra fe en la acción política y en el derecho. Frente a la violencia institucionalizada de las estructuras actuales, que violentan el ejercicio de los derechos humanos, frente a quienes proclaman la acción violenta, Acción Nacional se pronuncia en favor de una transformación revolucionaria que

con audacia y justicia promueva renovaciones reales y efectivas.”<sup>19</sup>

El tema de la justicia social aparece en *Cambio democrático*, cuando Efraín argumenta que es indispensable liberar de los medios de control político y de la lógica paternalista a los mecanismos de promoción del desarrollo y de la justicia social.<sup>20</sup> Estas ideas implican la lucha decidida contra un clientelismo, que basa su éxito en la reproducción generacional de la pobreza.

Una de las nociones más importantes introducidas por González Morfín en *Cambio democrático* es la idea del solidarismo. Ya desde 1969 se proponía una especie de tercera vía, intermedia entre el colectivismo y el individualismo: “Ni el individualismo ni el colectivismo de diversos matices agotan los caminos de transformación de las estructuras políticas y sociales. Frente a tales posiciones de principios, Acción Nacional sostiene el Solidarismo: participación responsable y solidaria de la Persona en la convivencia, y organización de la autoridad y las instituciones para promover y garantizar el orden, el progreso y la paz a la Persona, a la familia y a los grupos sociales”.<sup>21</sup>

### Campaña presidencial de 1970

El panorama previo a la elección federal de 1970 fue de gran turbulencia para la vida nacional, no sólo por los terribles sucesos de Tlatelolco en 1968, también por los escandalosos fraudes en Baja California y Yucatán. Efraín González Morfín fue contrario a participar en las elecciones de 1970, así “comanda la posición abstencionista, de retiro total de la arena electoral... Los fraudes han llegado a su límite y a su juicio, no tiene sentido seguir participando en la pista electoral. Pero en ambas Convenciones [del 8 de noviembre de 1969 y del 24 de enero de 1970] González

<sup>17</sup> *Ibid.* p. 45.

<sup>18</sup> *Idem.*

<sup>19</sup> *Ibid.* p. 46.

<sup>20</sup> *Ibid.* p. 56.

<sup>21</sup> *Ibid.* p. 50.

Morfín es derrotado pues se opta por participar, pero aquí está la paradoja: si bien se decide en ambas ocasiones por la participación, por otro lado se define que quien ha de ser candidato presidencial sea precisamente González Morfín”.<sup>22</sup>

El tema de la justicia social aparece en los discursos de la campaña presidencial de 1970. En los discursos, la justicia social es un ideal rector, objetivo y meta. Así por ejemplo en el discurso pronunciado en Santa Ana Chiautempan, Tlaxcala, el domingo 22 de marzo de 1970, González Morfín concluía de la siguiente manera: “En el mundo de la política, en el mundo de la historia humana, quien se cansa de luchar por el derecho de defender la dignidad humana se ha declarado vencido de antemano. Evitemos este error, evitemos el pesimismo que paraliza toda actividad, y decidamos a defender la suficiencia económica y los derechos personales y políticos en la acción democrática, por el sufragio efectivo, por la justicia social”.<sup>23</sup>

En el discurso pronunciado en la ciudad de Querétaro, Querétaro, el viernes 17 de abril de 1970, el candidato de los jóvenes afirmaba que: “desde el punto de vista de Acción Nacional, no hay que caer en la provocación de la vida institucional, no hay que contestar a la oligarquía violenta con una violencia que establezca en el poder otra oligarquía; no quiere México simplemente relevar un grupo minoritario por otro grupo minoritario. Lo que quiere el pueblo es lo que, con palabras sencillas, se dijo en 1910: sufragio efectivo para que pueda haber justicia social. Y esta meta fundamental en una sociedad libre, es incompatible con la violencia”.<sup>24</sup>

Y con respecto a las inquietudes de la juventud de su época, cuya causas enarboló de forma tan exitosa, González Morfín afirmó

en el discurso pronunciado en la ciudad de Uruapan, Michoacán, el domingo 1 de febrero de 1970 que: “la auténtica inquietud de los jóvenes mexicanos es fiel a los verdaderos anhelos de la Revolución de 1910 que quería el sufragio efectivo, justicia social, reforma auténtica, sindicatos libres, progreso educativo, libertad y dignidad nacional”.<sup>25</sup>

### Conclusiones

En el pensamiento de Efraín González Morfín, la justicia social como virtud personal es, junto con el solidarismo, uno de los ejes principales de una vida en sociedad ordenada a la realización del bien común. La importancia de la justicia social radica en que como virtud impera bajo una lógica del deber, que consiste en la voluntad constante y perpetua de dar a cada quien lo suyo, lo que implica la concreción de la justicia en el orden social, en la relación entre pares y en los vínculos con el poder estatal.

Para el Estado, la justicia social aparece como un eje fundamental, como un fin superior en la lucha contra la desigualdad y la pobreza, que implica superar tentaciones populistas y lógicas autoritarias y verticales. La justicia social promueve esquemas de relación horizontales, redes de cooperación, vínculos de confianza, en fin, todo aquello que hoy se llama capital social y gobernanza.

La idea de justicia social resulta así una de las más fecundas y quizá menos exploradas, y se presenta hoy, no sólo como eje para la reflexión, sino y de manera principal, como brújula y cauce para la acción política y más en una nación que, como México, está profundamente dividida y dolida por falta de la solidaridad auténtica, que nace de la virtud personal y que se expresa en el ámbito público como voluntad inquebrantable de realización del bien común. **B**

<sup>22</sup> Alonso Lujambio. *Op. cit.* p. 215.

<sup>23</sup> Efraín González Morfín. *Textos selectos. Op. cit.* p. 320.

<sup>24</sup> *Ibid.* p. 333.

<sup>25</sup> *Ibid.* p. 380.



## Gabriela Mistral y la promesa de una sola humanidad, sin racismo ni xenofobia

*Sergio Micco Aguayo*

*“Yo hablo por muchos que no pueden hablar” (...)*

*Yo hablo como mera cristiana y pido que desaparezca del mundo  
por fin el delito racial”*

Gabriela Mistral

Universidad de Columbia, 1954

En tiempos en que reaparecen en Chile nuestros viejos miedos al indígena y al extranjero es apremiante volver a Gabriela Mistral, a su prosa apasionada en contra de toda injusticia social, entre ellas el racismo y la xenofobia. Ella, mujer universal, nunca negó sus raíces indígenas y, amando Chile, deambuló por el mundo recibiendo el cariño y, a ratos, el desprecio al extranjero. Buena parte de su poesía, *Tala* su obra mayor, está dedicada al indígena y al pobre, sobre todo en la forma del campesino. No podría ser de otro modo en una mujer judeocristiana de verdad sin vuelta.

### Reconocerse india

Para escándalo del mestizo negador de su madre “indiana”, Gabriela atizó el orgullo por su raza y la demanda por su reconocimiento. Ciro Alegría cuenta que Gabriela Mistral se le presentó diciendo: “Yo soy india” (*Alegría*, 1989, p.41). Lo decía también para criticar la crueldad conquistadora que tanta injusticia había causado a los pueblos originarios. Las más altas autoridades del mundo sabían de su quemante lengua. En 1949, en entrevista dada a la revista *Hoy de México*, contó que ella habiendo estado muchas veces en Roma y siendo una

acendrada católica no quiso visitar al Papa a quien toda clase de gentes le quitan su tiempo y energía. Además, como se lo señaló a Germán Arciniegas, el Papa solo había conocido de Sudamérica “el brillo de Buenos Aires, gigantesco y europeo”, no la miseria de decenas y decenas de millones (Taylor, 1975, p.114). Sin embargo, recibido el Premio Nobel, debía realizar tal visita. Al finalizar la reunión, el Papa le dijo:

“Es costumbre, en las audiencias privadas, pedir alguna gracia especial. Usted, ¿qué desea? Y yo, sin siquiera



pensarlo, conteste rápida: '¡Ay, Santo Padre, pido por los indios nuestros, que tanto necesitan se pida por ellos...!'. El Padre se quedó asombrado. '¿Habla usted de los indios del Perú?' 'Del Perú y de toda la América, Santo Padre: desde Alaska hasta Tierra del Fuego'. Y le dije, sin ambages, cómo muchos que alardean de fieles hijos de la Iglesia explotan al indio, en el campo, en las minas. 'Nunca me habían hablado así. Se lo agradezco, hija mía', díjome el Papa" (García Huidobro, 2005, p.80).

Así, la molestia en contra de la dominación político-militar, la destrucción de la cultura indígena, la explotación de los recursos naturales y la explotación económica se expresaban en el verbo y en la palabra hecha acción. Gabriela Mistral no solo rezaba y pedía, sino que también amenazaba. Cuando alguien atacaba sus raíces, salía la araucana bravía que había en ella. Ella, cuando la tomaban como "india cautiva, mordía a lo india de Chile" (Mistral, 1991, p.67). Ella se sabía hija de un injerto racial, de "una experiencia racial, mejor

dicho, una violencia racial" (Mistral, 1979, p.169). Siendo cónsul de Chile en España asistió a una tertulia en la que un grupo de españoles describieron a su "su mujerío indiano" como "monas". Para colmo de males estando presente don Miguel de Unamuno, el gran filósofo y cercano a Gabriela Mistral, este guardó silencio pues creía que bien harían en morir todos los indios. Ante tamaño insulto y doloroso silencio una solitaria Gabriela Mistral, con justa ira, arremete en contra de sus contertulios (Vargas Saavedra, 1970, p.16). La bravura e insolencia de esta mujer latinoamericana no fue soportable en la España –¡republicana!– de 1932. El Ministerio de Relaciones Exteriores chileno mandó a un emisario para pedirle a la poco diplomática cónsul que debía abandonar Madrid. Gabriela Mistral le esperaba con las maletas hechas.

La dignidad de la mujer hizo callar al diplomático. Ella sabía pagar los costos de su bravura. La denuncia transmitió en anuncio con algo de profecía. En material del mestizaje, solo con él, había que trabajar y alcanzar la salvación" (Mistral, 1978, p.194). Redención que tendría su hora cuando el latinoamericano sin regañadientes "confesará a su indio sin reticencias

sesgadas, al fin, al fin" (Mistral, 1992, pp. 240-241). El juicio final adquiere connotaciones universales, pues el europeo también se sumaría al festejo. Gabriela Mistral sueña con que el hombre blanco "llegue otra vez en masa a nuestra América, como el esquimal hostigado de su noche larga y venga a sentarse a nuestro círculo y se ponga, por fin, a entender al indio y justificar al mestizo" (En Gissi, 2007, p.112 y ss). Avanzada de ese retorno sería el pueblo mapuche. En "Araucanos" de Poema de Chile, a la historia de la caída, la Mistral agrega la utopía mesiánica de retorno victorioso. Como le dice el fantasma de la mamá muerta al niño que heredará la tierra y que "más sabe que el blanco ciego":

"Nómbrela tú, di  
conmigo:  
Brava-gente-araucana.  
Sigue diciendo:  
cayeron.  
Di más: volverán  
mañana".

## Reconocerse extranjera

Gabriela Mistral abominó del racismo y arremetió también contra otra forma de aberrante discriminación: la xenofobia. Ella, mujer errante, sabía muy bien del miedo transformado en odio al extranjero. Su vida deambuló

## *Gabriela Mistral abominó del racismo y arremetió también contra otra forma de aberrante discriminación: la xenofobia*

México, Italia, España, Portugal, Estados Unidos, Brasil, Uruguay, Suiza, etc. Y no siempre fue tratada con cariño. De hecho, siempre sostuvo que su sobrino Yin Yin, muerto el 14 de agosto de 1943 en Petrópolis, Brasil, no se había suicidado, sino que había sido asesinado por un grupo de “negros” que lo odiaban por ser blanco. A esta dramática experiencia de racismo y xenofobia, que solo podía conducir a la denuncia, se sumó una raíz, judeocristiana. En efecto, ella leyó y relejó, una y mil veces la *Biblia*, su alimento nutricional más importante. Gabriela Mistral siempre confesó su amor por los patriarcas del Antiguo Testamento y por sus valerosas mujeres. De niña, a los pies de su abuela Isabel Villanueva, “la teóloga”, leyó y relejó al “buen rey David”.

Así conoció de niña el llamado a entregar amoroso cuidado al extranjero. En el Libro del *Éxodo* leemos “Y al

extranjero no engañarás ni angustiarás, porque extranjeros fuisteis vosotros en la tierra de Egipto” (Éxodo 22:21). En el *Deuteronomio* leemos “vendrá el extranjero, el huérfano y la viuda y comerán y serán saciados” (Dt. 14:29). En el *Levítico* se afirma “Como a un natural de vosotros tendréis al extranjero ... y lo amarás como a ti mismo” (Lv.19:34). Han pasado, quizás, tres mil años desde la salida de Egipto de este pueblo extranjero, pero este mandato se encuentra aún incumplido por casi todas las naciones, incluso y dolorosamente por las judeocristianas.

Gabriela Mistral recordó hasta el final de sus días que el odio racial era un pecado contra el Espíritu Santo del libro sagrado de sus antepasados. El año 1954, al realizar el discurso de conmemoración del Bicentenario de la Universidad de Columbia, acusó que la xenofobia era:

“Una hipócrita presencia circula calladamente por varios lugares del planeta tierra. Un odio velado o desnudo, sordo o confeso, que hace el trabajo de sapa y daña calladamente la vida de nuestros pueblos” (Mistral, 2015, p.295).

Nuestra Premio Nobel desnudó a ese falso patriotismo que decía amar la nación odiando al extranjero. Esa xenofobia “Pretende pasarse por patriotismo, pero no hay tal pues hacer patria significa, entre otras muchas cosas, aceptar al extranjero pacífico” (Mistral, 2015, p.297).

Con verdadera voz profética veterotestamentaria concluyó sus palabras diciendo:


“Yo hablo por muchos que no pueden hablar” (...)  
Yo hablo como mera cristiana y pido que

*Ella, mujer universal, nunca negó sus raíces indígenas  
y, amando Chile, deambuló por el mundo recibiendo el cariño  
y, a ratos, el desprecio al extranjero*

desaparezca del mundo  
por fin el delito racial”

### Exhortación final

Es fácil imaginar que ella, sin titubear un segundo, viendo a una familia haitiana de Estación Central habría partido presurosa y, extendiendo sus brazos universales, los habría estrechado diciéndoles con gozo:

“Bienvenidos  
hermanos”.  
¿Alguien lo duda? 

### Referencias bibliográficas

- Alegría, C. (1989). *Gabriela Mistral íntima*. Santiago de Chile: Editorial Antártica.
- García Huidobro, C. (2005). *Moneda dura. Gabriela Mistral por ella misma*. Santiago de Chile: Catalonia.
- Gissi, J. (2007). “La psicología política contemporánea en y de América Latina”. En Gissi, J. y Siblopú, D. (Comps.), *Nuevos asedios a la psique latinoamericana*. Santiago de Chile: Ediciones UC.
- Mistral, G. (1978). “Hispanoamericanos en París, José Vasconcelos: Indología (Fontainebleau, marzo de 1927)”. En Scarpa, R. (Ed.), *Gabriela anda por el mundo*. Santiago de Chile: Editorial Andrés Bello.
- Mistral, G. (1979). “Colofón con cara de excusa”. En Mistral, G., *Ternura*. Madrid: Editorial Espasa-Calpe.
- Mistral, G. (1991). “Carta N° 9 del 30 de octubre de 1930”. En Vargas, L. (Comp.), *Tan de usted: Epistolario de Gabriela Mistral con Alfonso Reyes*. Santiago de Chile: Ediciones Hachette / Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Mistral, G. (1992). “Conversando sobre la tierra (1931)”. En Ganderats, L. (Ed.), *Gabriela Mistral: Antología mayor*. (Vol. II), Santiago de Chile: Ediciones Cochrane S.A.
- Mistral, G. (1995). “Estampa del indio americano”. En Santillana, E., *Canto a México: Gabriela Mistral, Pablo Neruda*. Santiago Chile: Editorial Santillana.
- Mistral, G. (2015). “Discurso para la Celebración del Bicentenario de la Universidad de Columbia”. En Mistral, G., *Por la humanidad futura. Antología política de Gabriela Mistral*. Santiago de Chile: La pollera ediciones.
- Taylor, M. (1975). *Sensibilidad religiosa en Gabriela Mistral*. Madrid: Gredos.
- Vargas Saavedra, L. (1970). *Hispanismo y anti-hispanismo en Gabriela Mistral*. Mapocho, n° 22.

## La presunción de inocencia durante el desarrollo del proceso electoral

*Joanna Alejandra Felipe Torres*

### Casos de estudio

Durante el desarrollo del proceso electoral Federal 2017-2018, para elegir al Presidente de la República, diversos medios de comunicación señalaron que la Procuraduría General de la República, investigaba hechos posiblemente constitutivos de delito, supuestamente vinculados con el entonces candidato a la Presidencia de la República.

Al respecto, durante el desarrollo del proceso electoral, fueron emitidos diversos comunicados de prensa, ruedas de prensa y fue difundido en canales oficiales de comunicación social de la PGR un video de seguridad relacionado con la investigación en la que se vinculaba al otrora candidato.

De manera similar había sucedido durante el desarrollo del proceso electoral local 2016-2017 en el Estado de México, para elegir la Gubernatura del estado, donde diversos medios de comunicación señalaron la existencia de una denuncia ante la Procuraduría General de la República (PGR), a efectos de que se investigara a la entonces candidata a Gobernadora, por presuntos hechos constitutivos de delito; lo que a la postre, resultó también en diversas y constantes declaraciones ante medios de comunicación, así como, comunicados que de manera oficial, emitió la Procuraduría General de la República relacionados con la supuesta investigación, que no es óbice mencionar, databa desde el año 2015.

### Principio de presunción de inocencia procesal

Según dispone el artículo 10. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda persona goza de los derechos establecidos en ella y en los tratados internacionales.

De esta manera, es que en el ámbito internacional, la presunción de inocencia se regula en varios documentos, por ejemplo:

- La Declaración Universal de Derechos Humanos señala en su artículo 11(1): “Toda persona acusada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad, conforme a la ley y en juicio público en el que se le

hayan asegurado todas las garantías necesarias para su defensa.”

- El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, por su parte, establece en su artículo 14(2) que: “Toda persona acusada de un delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a la ley”.

En la legislación mexicana, el principio de presunción de inocencia, se encuentra establecido en el artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

“Art. 20.- El proceso penal será acusatorio y oral. Se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación:  
(...)”

B. De los derechos de toda persona imputada:

I. A que se presuma su inocencia mientras no se declare su responsabilidad mediante sentencia emitida por el juez de la causa;”

El principio de presunción de inocencia precisa que nadie

sea condenado, salvo la existencia de prueba plena o más allá de toda duda razonable de su culpabilidad, pues proceder de otro modo equivaldría a anticipar la pena, lo cual contraviene la tutela efectiva de derechos humanos, así como los principios generales del derecho ampliamente reconocidos.

Dicho principio se constituye como un eje rector en el juicio que establece límites a la subjetividad, discrecionalidad y posibles arbitrariedades de la actividad judicial.

Así, la presunción de inocencia implica que el acusado no debe demostrar que no ha cometido el delito que se le atribuye, ya que el *onus probandi* corresponde a quien lo acusa; es decir, la carga de la prueba recae en la parte acusadora y no en el acusado, por lo que la comprobación fehaciente de la culpabilidad constituye un requisito indispensable para la sanción penal.

## Principio de presunción de inocencia extraprocesal

Bajo ese tenor, tanto la Corte Interamericana de Derechos Humanos como el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, han determinado que la presunción de inocencia debe ser garantizada no sólo

por los jueces o tribunales a cargo del proceso (principio de presunción de inocencia procesal), sino también de manera extraprocesal, por otras autoridades e instituciones de carácter público (principio de presunción de inocencia extraprocesal).

Es decir, las autoridades tienen obligaciones expresas que les impiden violar la presunción de inocencia extraprocesal, por lo que, tanto el juzgador como cualquier autoridad o institución de carácter público, por ejemplo las instituciones investigadoras y encargadas de la procuración, administración e impartición de justicia deben evitar manifestar cualquier declaración que haga parecer a la persona imputada como culpable, o incluso, como absuelta.

Ahora bien, la presunción de inocencia extraprocesal, adquiere especial relevancia cuando nos encontramos en el desarrollo de un proceso electoral, en la medida en que tales declaraciones respecto a un candidato, cuanto menos, fomentan que el electorado genere percepciones de culpabilidad de la persona y prejuicio sobre los hechos, cuando éstos no han sido analizados y sancionados por la autoridad competente.

***La PGR transgredió el principio de presunción  
de inocencia al no atender al principio de auto control  
que limita exponencialmente su actuación mediática durante  
el desarrollo de un proceso electoral***

Lo señalado con antelación, además resulta gravoso al considerar que los procesos jurisdiccionales ordinariamente no son resueltos antes del término de las campañas, o bien de la jornada electoral, bajo la lógica de que los plazos de sustanciación no se encuentran vinculados ni supeditados al calendario electoral. Por lo que en la mayoría de las ocasiones, dichos procedimientos son resueltos con posterioridad al día de la jornada electoral; etapa en la que ya no son consideradas noticias de interés por los medios de comunicación y por la ciudadanía, y peor aún, la afectación producida se vuelve de imposible reparación.

Si bien es legítimo informar a la ciudadanía sobre los procesos penales, incluso respecto de los actos procesales previos a la sentencia, es trascendental evitar declaraciones de culpabilidad o absoluciones dirigidas a la opinión pública que

puedan dañar el resultado tanto del procedimiento legal en desarrollo, como en éste caso, del proceso electoral.

Así, tanto juzgadores como cualquier institución de carácter público, –en el ámbito procesal y extraprocesal–, durante el desarrollo de un proceso electoral, infringen la presunción de inocencia del candidato, en la medida en que fomentan y sostienen mediante comunicados, informes, ruedas de prensa y/o declaraciones, que el electorado crea en la culpabilidad del candidato.

Con relación a lo anterior, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos,<sup>1</sup> ha pronunciado que dichas declaraciones no tienen por qué dirigirse expresamente a la culpabilidad del acusado, pues basta con que el Juez emita una opinión en tono dubitativo o interrogante para que se

vulnere el derecho a la presunción de inocencia.

Por lo que se advierte que cualquier declaración de una autoridad jurisdiccional o de procuración de justicia respecto a un procedimiento acusatorio, –así sean manifestaciones de absoluciones o meramente informativas–, genera afectaciones negativas sobre la imagen de una candidatura, con independencia del carácter que dicha declaración ostente.

De tal suerte que todas las autoridades deben atender al principio de auto control, especialmente durante el desarrollo de los procesos electorales, pues las obligaciones que imponen los principios que rigen la función electoral, –dígase la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad–, son vinculantes a todas autoridades e instituciones de carácter público.

<sup>1</sup> Asunto Lavlents C. Letonia, de 28 de noviembre de 2002.



*La presunción de inocencia debe ser garantizada no sólo  
por los jueces o tribunales a cargo del proceso, sino también  
de manera extraprocesal, por otras autoridades  
e instituciones de carácter público*

### Conclusiones

Como se advirtió en los antecedentes citados con antelación, el atípico proceder de la PGR, con relación a la difusión de supuestas investigaciones realizadas en torno a las actividades privadas del otrora candidato a la Presidencia de la República de la “Coalición Por México al Frente” no es ajeno, novedoso, ni exclusivo a éste último proceso electoral.

Por el contrario, dicho comportamiento se hace cada vez más común al inicio de los procesos electorales donde se prevén contiendas electorales cerradas y competitivas; lo que origina la presunción de que los aparatos de procuración y administración de justicia, como es el caso de la Procuraduría General de la República, son utilizados con la diáfana intención de captar la atención pública, de manera negativa, interfiriendo durante el desarrollo del proceso electoral, en contra de uno de

los candidatos y, en consecuencia, a favor de otro; pues escapan a un supuesto ordinario vinculado a la actuación de la Procuraduría, para inscribirse en el ámbito de lo político e impactar negativamente sobre la imagen de los partidos políticos y de sus candidatos, no obstante, la ausencia de elementos que demuestren fehaciente e indubitadamente que un delito fue cometido, como podría ser, la sentencia de un juez competente que así lo determine.

Así, en los casos planteados con anterioridad, se observó que la reiterada, innecesaria y ociosa exposición ante medios masivos de comunicación, mediante declaraciones ambiguas y sibilinas por parte de la PGR, pareció tener como única finalidad poner en tela de juicio la inocencia del candidato, transgrediendo además del derecho al honor, la privacidad y a la presunción de inocencia, los principios que

deben regir su actuar en la función electoral, como el principio de imparcialidad y equidad en la contienda.

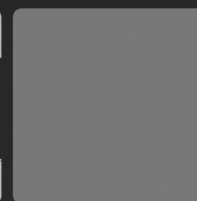
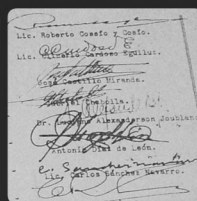
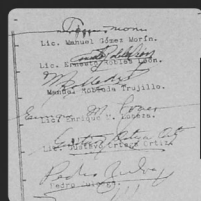
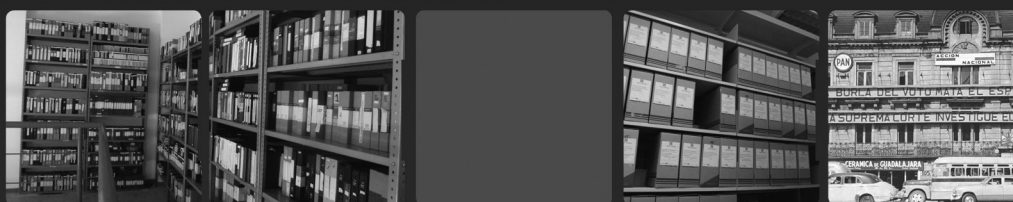
La PGR transgredió el principio de presunción de inocencia al no atender al principio de auto control que limita exponencialmente su actuación mediática durante el desarrollo de un proceso electoral, no hay duda. Pero además de ello, vulneró de manera irreparable los principios constitucionales que rigen los procesos electorales, al realizar conductas que trastocarón la libertad de los electores y la equidad e imparcialidad en la contienda electoral, afectando el normal desarrollo de los procesos electorales y obstaculizando la, de por sí lenta, evolución del estado democrático en México. **B**

# CEDIS PAN

CENTRO DE ESTUDIOS, DOCUMENTACIÓN E  
INFORMACIÓN SOBRE EL PARTIDO ACCIÓN  
NACIONAL



BIBLIOTECA  
ARCHIVO HISTÓRICO  
ARCHIVO FOTOGRÁFICO  
VIDEOTECA



Ángel Urraza 812  
Col. Del Valle  
México D.F.  
C.P. 03100



La atención al público tiene un horario de:  
Lunes a viernes de 10:00 a 14:00 horas  
y de 16:00 a 19:00 horas.  
**Teléfono:**  
(01 55) 56 36 06 70  
[www.frph.org.mx](http://www.frph.org.mx)

# Las brechas de género en la participación política de las mujeres en México

*Aurora Espina Vergara*

## I. Introducción

Históricamente, la lucha de las mujeres por la representación política, se ha visto enmarcada por relaciones desiguales de poder en las que la actividad de las mujeres se ha visto relegada por completo al ámbito de lo privado.

En el caso mexicano, esta lucha por la participación política, y en especial por el reconocimiento de las mujeres como ciudadanas, se ha visto enmarcada por su supuesta incapacidad de tomar decisiones, y especialmente de representar a las propias mujeres. Algo que paradójicamente también era el punto de la discusión en Francia con el Movimiento por la Paridad en la última década del siglo XX.<sup>1</sup>

Si bien es cierto que a nivel subnacional existieron diversos movimientos y momentos en los que la participación de las mujeres mexicanas se vio beneficiada, también es cierto que ésta participación rindió grandes frutos para garantizar el pleno ejercicio de los derechos civiles y políticos de las mujeres. Pero no fue sino hasta 1953 que la ciudadanía de las mujeres en nuestro país fue plenamente reconocida, para ser finalmente ejercida, a nivel federal, en el proceso electoral del 3 de julio de 1955.

Este año conmemoramos 64 años del reconocimiento al voto de las mujeres en nuestro país, sin embargo, aún con los avances que se han tenido en materia de representación política de las mujeres en los congresos tanto a nivel nacional como local, en el nivel subnacional

encontramos enormes contrastes y una brecha de representación política bastante considerable. En gran medida esta diferenciación se debe a que a la fecha no habían existido mecanismos que garantizaran el fomento a la participación de las mujeres en cargos de elección popular, a partir de medidas afirmativas bajo un esquema de cuotas de género.

Como elemento fundamental de este documento de trabajo, está en una primera instancia analizar cómo se da esta evolución de las brechas existentes en la participación política entre hombres y mujeres en el histórico de datos de la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, que arrojan interesantes aportes para la comprensión de este proceso de incorporación de las mujeres en el ámbito legislativo.

<sup>1</sup> Vésae Scott, Joan, *Parité! Equidad de género y la crisis del universalismo francés*, México, FCE, 2012.

Finalmente, esta investigación analiza las brechas existentes con datos al 2015 de los congresos locales, las presidencias municipales, las regidurías y los síndicos, como elemento fundamental para analizar el contraste existente entre el ámbito nacional y el subnacional en materia de representación política de las mujeres.

### II. Justificación de la relevancia de la investigación

Las mujeres han sido marginadas tradicionalmente de la esfera de lo público, razón por la cual su participación en el ámbito de lo político se encuentra históricamente limitada; ésta diferenciación de roles, enmarcados por un estructural funcionamiento de relaciones desiguales de poder, nos ha llevado a la implementación y búsqueda de nuevos mecanismos para fomentar y fortalecer la presencia y participación de las mujeres en diversos espacios de toma de decisiones en la esfera de lo público.

Los espacios y oportunidades con los que contamos hoy en día son resultado de la lucha y demanda perseverante de mujeres valientes que se empeñaron en el esfuerzo por ser reconocidas, no sólo como individuos, sino también como ciudadanas con pleno derecho a la toma de decisiones y de capacidad

de representación de los asuntos del espacio público y de lo atinente a la sociedad política.

En febrero de 2014 se promulgó la reforma electoral que dio paso al principio de paridad en las candidaturas al poder legislativo a nivel federal y local; estableciendo que en ningún caso se podrá asignar a alguno de los géneros, distritos en los que el partido en cuestión, tenga resultados bajos. Con esta reforma se modificó el artículo 41, fracción I, párrafo segundo<sup>2</sup> de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En razón de lo anterior, es que a partir del proceso electoral del 2015 se implementó el principio de paridad para la postulación de candidaturas a las legislaturas locales y federales; hecho que resulta de gran importancia, pues ello contribuyó a fortalecer y aumentar la participación de las mujeres en dichos espacios

de toma de decisiones. Además de que para el proceso electoral del 2018 este principio de paridad se aplicará de manera horizontal y vertical, hecho que permitirá reducir la brecha histórica de representación política existente entre hombres y mujeres en el ámbito subnacional, en especial, de las presidencias municipales, regidurías y síndicos.

En consecuencia, el trabajar y velar por el pleno reconocimiento y ejercicio de los derechos político-electorales de las mujeres en nuestro país se vuelve relevante; además de que se encuentra enmarcado en un contexto preocupante de violencia política en contra de las mujeres.

### III. Objetivos de la investigación

El objetivo principal de este documento de trabajo consiste en comparar el contraste existente entre la participación política de las mujeres a nivel nacional y a nivel subnacional; y a partir de ello, determinar cuáles son los factores que provocan esta diferenciación en la participación política de las mujeres.

### IV. Planteamiento y delimitación del problema

¿Existe una diferencia sustancial entre el grado de representación política de las

<sup>2</sup> Ine, Fepade, IJJ-UNAM, TEPJF *Compendio de Legislación Nacional Electoral Tomo I*. (México: INE, Fepade, IJJ-UNAM, TEPJF; 2014), 58: "Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como las reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales. Sólo los ciudadanos podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa".

mujeres a nivel nacional y subnacional? ¿El principio de paridad, reconocido a nivel constitucional, generará alguna diferencia en este grado de representación política de las mujeres en los niveles nacional y subnacional?, ¿Qué efectos tendrá la implementación del principio de paridad en la brecha de representación política existente entre hombres y mujeres a nivel subnacional?

Sin lugar a dudas, el avance en la participación política de las mujeres en nuestro país, a partir de la implementación y evolución del esquema de cuotas de género, es de gran relevancia, pues a partir de este proceso se entiende la disminución de la brecha de representación existente entre hombres y mujeres en las últimas décadas.

Como herramienta de investigación para dar respuesta a dichas interrogantes se empleará el enfoque cualitativo, que contempla el análisis de información cuantitativa respecto de las distribuciones porcentuales de la participación de las mujeres y los hombres en cargos de elección popular a nivel nacional y subnacional, en distintos periodos de tiempo.

## V. Marco teórico de referencia

La participación política de las mujeres en nuestro país data desde el movimiento de

Independencia, aún sin tener el reconocimiento formal y legal como ciudadanas, estos procesos de participación sin lugar a dudas han tenido momentos en los que la actividad se veía intensificada, como lo fue en el caso de la Revolución Mexicana en donde las mujeres participaron como oficiales (coronelas y capitanas), llevando a cabo funciones de inteligencia, de propaganda, y de denuncia.<sup>3</sup>

A pesar de que las mujeres tuvieron una participación significativa en el proceso y accedieron a verdaderos espacios de toma de decisiones, una vez concluido este proceso revolucionario, nunca se les hizo justicia y fueron nuevamente relegadas a la esfera de lo público. En este sentido, su participación se vio traducida en demandas puntuales en el Congreso Constituyente en donde Hermila Galindo “con 20 años de edad, subió a la tribuna el 12 de diciembre de 1916 y presentó la propuesta de otorgarle el voto a la mujer a fin de tener derecho de participar en las elecciones para diputados”.<sup>4</sup>

Posteriormente, se celebró el primer congreso feminista de Yucatán, que en 2016 cumplió 100 años de haber sido celebrado, y en donde participaron 700 mujeres el 13 de enero de 1916, y cuya convocatoria establecía: “Para que puedan formarse generaciones libres y fuertes, es necesario que la mujer obtenga un estado jurídico que la enaltezca”.<sup>5</sup> La discusión sobre “¿cuáles deberían de ser las funciones públicas que puede y debe desempeñar la mujer a fin de que no solamente sea elemento dirigido sino también dirigente de la sociedad?”<sup>6</sup> constituyó uno de los cuatro temas fundamentales del congreso, en el que se afirmó que las mujeres deben participar en todos los campos de acción y que “la mujer del porvenir podrá desempeñar cualquier cargo público que no exija vigorosa constitución física, pues no habiendo diferencia alguna entre su estado intelectual y el del hombre, es tan capaz como éste para ser elemento dirigente de la sociedad”.<sup>7</sup>

<sup>3</sup> Véase A. Girón, M.L. González y A.V. Jiménez “La Participación Política de las Mujeres” en *Límites y Desigualdades en el Empoderamiento de las Mujeres en el PAN, PRI y PRD*. IIE UNAM – CONACYT – UAM Iztapalapa – INMUJERES – Miguel Ángel Porrúa – Cámara de Diputados LX Legislatura.

<sup>4</sup> CIMAC (2003), *Hermila Galindo de Topete, primera mujer congresista* por Erika Cervantes. Disponible en: <http://www.cimacnoticias.com.mx/node/37685>

<sup>5</sup> CORTINA QUIJANO, Aurora (1998), “Los Congresos Feministas de Yucatán en 1916 y su Influencia en la Legislación Local y Federal”, *Anuario Mexicano de Historia del Derecho*, Vo. X, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, p. 173, <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/anuario-mexicano-historia-der/article/view/29571/26694>.

<sup>6</sup> Grupo de voluntarias del INFONAVIT (1975), *El Primer Congreso Feminista de Yucatán*, Edición Facsimilar, INFONAVIT, México

<sup>7</sup> *Ibid*

Este congreso fue importante, pues dio paso a una serie de exigencias para garantizar la participación de las mujeres en el sistema político mexicano como sujetos de derechos políticos formales, y que a pesar de que no cesaron las exigencias y las propuestas en este sentido, no fue sino hasta octubre de 1953 que se reconoció el derecho de las mujeres al sufragio universal a nivel nacional; para finalmente ser ejercido en el proceso federal electoral de 1955.

### **Evolución normativa de las cuotas de género en México<sup>8</sup>**

Aún a pesar de los grandes avances que se tenía en la materia, se carecía de incentivos reales para que los propios partidos políticos impulsaran la participación de las mujeres en los cargos de elección popular, amén de la prácticamente nula pluralidad política de nuestro país durante décadas.

Es en razón de ello que hasta el año de 1993 se inicia con este proceso de evolución legal de las cuotas de género en nuestro país, al establecer en el Cofipe que los partidos políticos deberían de promover la participación

política de las mujeres, de conformidad con sus documentos internos. Para el año de 1996 se pasa a un esquema de cuotas del 70-30% de candidatos de un mismo género para las candidaturas a las cámaras de diputados y de senadores.

En el año 2002, se continuó con el esquema de representación 70-30%, pero en esta ocasión estableciendo sanciones como la negativa del registro de candidaturas en caso de que los partidos políticos incumplieran con estos requisitos, además de que las candidaturas de representación proporcional debían de integrarse en segmentos de tres candidaturas, cada una de distinto género.

Para el año 2007 se estableció que el porcentaje mínimo de candidaturas de un mismo género era de 40%, quedando así instituido un esquema de representación del 60-40%; además de que las listas plurinominales debían incluir necesariamente al menos dos mujeres en cada segmento de cinco candidatos. Las candidaturas de mayoría relativa no contaron con exigencia de cuotas de género con el requisito de que la definición de las candidaturas fuera como resultado de un proceso de elección democrático interno.

Como punto trascendental de esta reforma, radica el hecho de que se añadió en el

artículo 78 del Cofipe la obligatoriedad de los partidos políticos de destinar al menos el 2% del gasto ordinario en actividades para la capacitación y formación del liderazgo político de las mujeres.

El periodo post-electoral del año 2012 marcó un punto clave en los procesos de conformación de las candidaturas a los cargos de elección popular, pues fue a partir de la aparición de las denominadas “juanitas”, que el Consejo General del entonces IFE estableció que ningún partido político o coalición podría registrar con más de un 60% de candidatos propietarios a diputados y senadores de un mismo sexo tanto de mayoría relativa como de representación proporcional.

Este acuerdo generó múltiples impugnaciones en la materia por parte de los partidos políticos, que fueron resueltas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, quien emitió la sentencia SUP-JDC-12624/2011 y acumulados en donde se establecen, entre otras, estas dos disposiciones relevantes en materia de igualdad de género:

- La obligatoriedad de los partidos políticos de presentar como mínimo 120 candidaturas a la Cámara de Diputados y 26 candidaturas a la Cámara de Senadores con propietarios del mismo género,

<sup>8</sup> Para el desarrollo de este proceso de evolución normativa se retoma la información publicada por el Instituto Nacional Electoral. Véase Ine. *Evolución Normativa de la Cuota de Género en México*. Disponible en: [http://genero.ife.org.mx/linea\\_de\\_tiempo\\_cuotas/tl/timeline.html](http://genero.ife.org.mx/linea_de_tiempo_cuotas/tl/timeline.html)



## *La participación política de las mujeres en el nivel subnacional aún existe un techo de cristal que no se ha podido superar pues el promedio en los distintos niveles aún se encuentra muy por debajo del 50%*

por el principio de mayoría relativa.

- Al menos el 40% de las solicitudes de registro de candidaturas debían integrar a fórmulas completas de un mismo género, es decir, candidatura y suplencia.

Y finalmente, en el año 2014 con la reforma político-electoral en la que se reformaron diversas disposiciones en la materia, es que se inscribe entre otros elementos, la paridad como principio reconocido a rango constitucional.

### **Hacia la paridad de género**

El origen del término “paridad” proviene de la “Declaración de Atenas” del año de 1992, misma que fue adoptada en la primera Cumbre Europea “Mujeres en el Poder”, que fuera celebrada en Atenas el 3 de noviembre de 1992. En este documento se afirmó que: “La infra-representación de las mujeres en

los puestos de decisión no permite tomar plenamente en consideración los intereses y las necesidades del conjunto de la población”,<sup>9</sup> y por ende “Una participación equilibrada de las mujeres y de los hombres en la toma de decisiones es susceptible de engendrar ideas, valores y comportamientos diferentes, que van en la dirección de un mundo más justo y más equilibrado tanto para las mujeres como para los hombres”.<sup>10</sup>

Dentro de esta contextualización, desde una visión europea, el planteamiento paritario no pretendía reemplazar a la democracia representativa y plural, como señala Blanca Oliva Peña,<sup>11</sup> sino enriquecerla, para de esta forma ha-

cer posible la históricamente incumplida promesa del “carácter universal del principio de igualdad que extiende los derechos a todas las personas sin distinción”.<sup>12</sup> Al final, esta propuesta de equilibrio, se traduce no sólo al ámbito de los procesos de participación y de toma de decisiones; sino al objetivo último de lograr responsabilidades compartidas en las esferas de lo público y lo privado, que en resumidas cuentas, darán efectivo cumplimiento a esa promesa sobre el carácter universal del principio de igualdad que se menciona líneas arriba.

Como tal, la conceptualización de la paridad parte del principio de equidad como el empleo de diversas medidas que van encaminadas a garantizar la igualdad efectiva en el ejercicio de los derechos de todas las personas. Resulta en este

<sup>9</sup> Declaración de Atenas (1992), p. 2, [http://www.urv.cat/media/upload/arxiu/i/gualtat/JeanMonnet/2013/Lectura\\_recomendada\\_Declaracion\\_Atenas\\_1992.pdf](http://www.urv.cat/media/upload/arxiu/i/gualtat/JeanMonnet/2013/Lectura_recomendada_Declaracion_Atenas_1992.pdf)

<sup>10</sup> *Ibid.*

<sup>11</sup> Peña Molina, Blanca Oliva (2014) “La paridad de género: eje de la Reforma Político-Electoral en México”, *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, núm. 14, [http://www.somex.org.mx/rmestudios electorales/index.php/RMEstudiosElectorales/article/view/135/pdf\\_5](http://www.somex.org.mx/rmestudios electorales/index.php/RMEstudiosElectorales/article/view/135/pdf_5)

<sup>12</sup> Peña Molina, Blanca Oliva, *Op. Cit.*, p. 32.

sentido de gran importancia en la materia que, dentro de la Plataforma de Acción de Beijing, resultado de la Cuarta Asamblea Mundial de la Mujer en el año de 1995, se estableciera como parte de los objetivos estratégicos y medidas a adoptar por los países, que para el año 2005 las mujeres alcanzaran el acceso efectivo a los niveles de toma de decisiones políticas en un 50%. Sin embargo, y como puede observarse con los datos al día de hoy, este objetivo no tuvo grandes efectos a nivel de los países. El primer país en adoptar este principio fue Francia en el año 2000 con la “Ley de Parité”, hecho que representó grandes retos para su implementación, pues entre otras cosas, no se contaba con precedentes internacionales, y para seguir esta discusión conviene seguir los planteamientos de la historiadora norteamericana Joan Wallach Scott sobre el movimiento por la paridad en Francia, debido a que dentro de este proceso se contempla la sexualización del individuo como elemento clave para la inclusión de las mujeres en la esfera de lo público.<sup>13</sup>

13 Este planteamiento sobre la sexualización del individuo lo retomo de un artículo previo sobre la participación de las mujeres indígenas en la política en el que se puede indagar más al respecto: Espina Vergara, Aurora (Enero – Abril 2015) “Ser Mujer y Ser Indígena, dos lastres para la inclusión en la política”, *Electio. Revista Especializada Electoral*, núm. 7, TEDF, México, pp. 39-49, [http://www.tedf.org.mx/files/326/publicaciones/electio/07\\_electio.pdf](http://www.tedf.org.mx/files/326/publicaciones/electio/07_electio.pdf)

La reforma político-electoral del 2014 tiene tres elementos fundamentales en materia de paridad de género. El primero, consiste en la modificación al artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en donde se determina la obligatoriedad de los partidos políticos de garantizar la paridad de género en las candidaturas para el poder legislativo a nivel federal y local; el segundo, se encuentra en el artículo 232-233 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, y que habla sobre la integración de las listas de representación proporcional por fórmulas de propietario y suplente del mismo sexo y la alternancia entre fórmulas de distinto sexo hasta agotar cada lista; y finalmente, lo señalado en la Ley General de Partidos Políticos en su artículo 3, numeral 4 que trata sobre la responsabilidad que tienen los partidos políticos de determinar y hacer públicos los criterios para garantizar la paridad de género.

### VI. Formulación de hipótesis

A pesar de que se han instrumentado mecanismos para facilitar y fortalecer la participación de las mujeres

en los cargos de elección popular en nuestro país, aún siguen existiendo elementos que dificultan la incursión de las mujeres mexicanas en la esfera de lo político.

En este sentido, la brecha de representación política existente entre hombres y mujeres se ha visto reducida considerablemente en el poder legislativo a nivel federal y local como consecuencia de las acciones afirmativas en favor de la participación política de las mujeres. Mientras que a nivel municipal y en las gubernaturas de los estados, esta brecha aún representa grandes distancias, en parte, debido a que las medidas para fomentar la participación de las mujeres en estos niveles han quedado estipuladas como un impulso de buena fe que no se ha visto traducido en acciones permanentes encaminadas a ello.

### VII. Pruebas empíricas o cualitativas de la hipótesis.

Cuando hablamos de la participación de las mujeres a nivel subnacional encontramos que el grado de representación política existente contrasta en gran medida con la existente a nivel nacional, como se demuestra en lo subsecuente. En gran medida ésta diferenciación implica una relación directamente proporcional con la existencia o no de mecanismos orientados

| De igual forma y para profundizar sobre el movimiento por la paridad en Francia, véase: Scott, Joan, *Parité! Equidad de género y la crisis del universalismo francés*, México, FCE; 2012.

al fortalecimiento de la participación de las mujeres en política bajo el principio de equidad.

Siguiendo esta línea, la evolución normativa de la cuota de género que se detalló como parte del marco teórico deja claro que éstas medidas sólo han existido a nivel nacional, específicamente orientadas al poder legislativo federal y recientemente incorporadas

al ámbito legislativo local que, como se verá más adelante, muestra avances bastante significativos en la materia.

En este caso particular, analizamos la participación de las mujeres en las gubernaturas de cada una de las entidades federativas de México, debido a que en 38 años tan sólo 7 mujeres han logrado estar al frente de una; destacando en este caso el

estado de Yucatán que ha sido gobernado en dos ocasiones por una mujer.

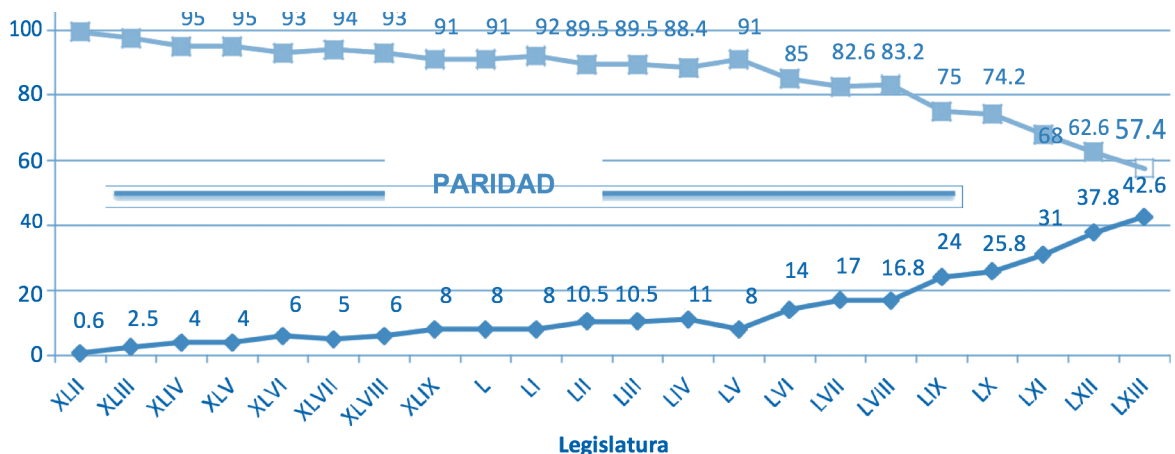
Como puede observarse en la Figura 1, sólo ha habido 7 mujeres que han encabezado el gobierno de una entidad en nuestro país; de entre las cuales una, Rosario Robles Berlanga, fungió como Jefa de Gobierno interina del entonces Distrito Federal.

**Figura 1 – Gobernadoras en la historia de México (1979-2021)**



Fuente: Elaboración propia con base en información de la base de datos #MujeresPolíticas del Ine.

**Gráfica 1 – Distribución porcentual de diputadas y diputados por legislatura 1952 a 2018**



Fuente: Elaboración propia con base en información de la base de datos #MujeresPolíticas del Ine y del Ceameg.

En la Gráfica 1, puede observarse la evolución del porcentaje de diputadas y diputados desde el año 1952, hasta el periodo legislativo que concluye en 2018. Misma en la que se puede observar claramente como hubo una reducción considerable de la brecha de género existente en la cámara baja.

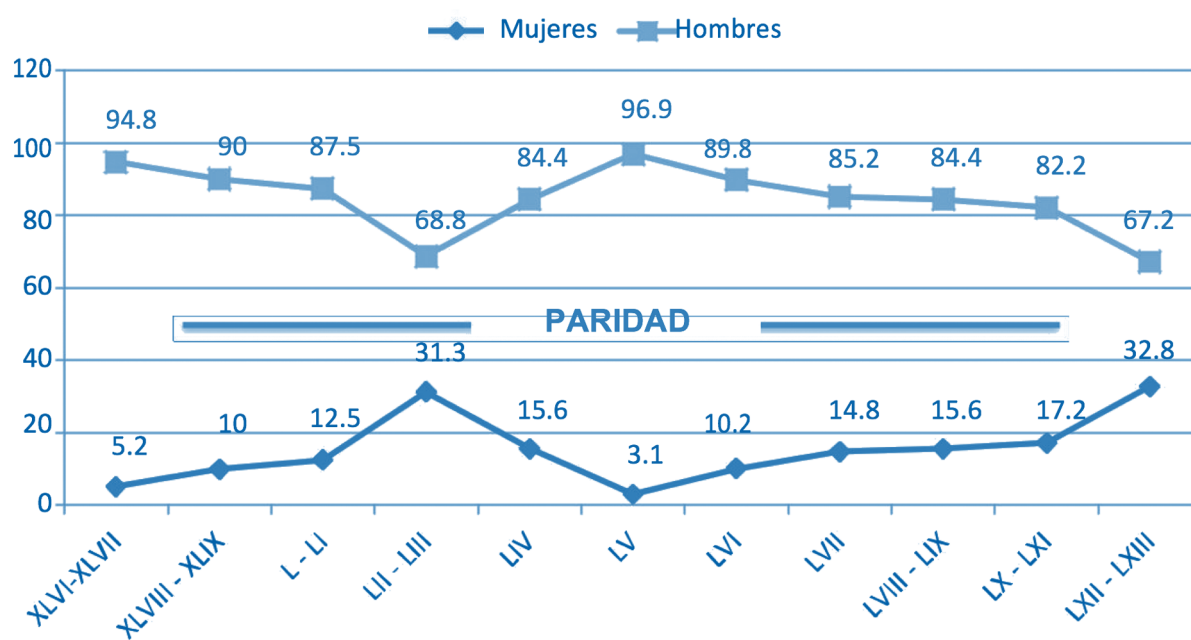
Lo anterior debido a que en un periodo de 65 años, la brecha de género en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión logró reducirse en un 84%, pues pasó de un 98.8% en la XLII Legislatura, a un 14.8% en la LXIII Legislatura.

En el caso de la Gráfica 2 puede apreciarse cómo se vio reducida la brecha de género de un 89.6% en el periodo transcurrido en las XLVI y XLVII legislaturas, a un 34.4% en el periodo transcurrido en las LXII y LXIII legislaturas de la Cámara de Senadores. Aunque en este caso, en un periodo de 53 años la brecha de género se redujo tan sólo en un 55.2%, es decir, un 28.8% menos que la reducción obtenida en el caso de la Cámara de Diputados y en menor periodo de tiempo.

Es muy interesante observar los movimientos que nos muestra esta gráfica sobre el histórico de las brechas de representación política entre hombres y mujeres en el Senado de la República, debido a que en las LII y LIII legislaturas, esta brecha de género se vio cercana a la paridad de género.

Al indagar en las razones por las que se muestra esta disminución de la brecha, para posteriormente pasar a un 3.1% en la participación de las mujeres en la LV Legislatura, resulta que estos movimientos en la distribución porcentual de senadoras y

**Gráfica 2 – Distribución porcentual de senadoras y senadores por legislatura 1964 a 2018**



Fuente: Elaboración propia con base en información de la base de datos #MujeresPolíticas del Ine y del Ceameg.

senadores de la República se debe a que la conformación de Senado se vio modificada, ya que inicialmente estaba integrada por 58 miembros (XLIV a XLIX Legislaturas), posteriormente por 64 (L a LVI Legislatura) y finalmente por 128 (de la LVII Legislatura a la actualidad) integrantes como hasta ahora lo hace. Aunado a ello, no es sino hasta el año de 1997 (LVII Legislatura) que se incorpora

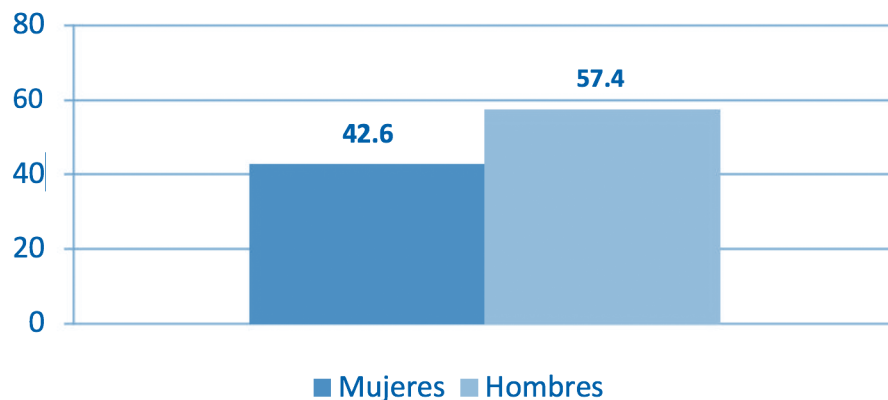
el principio de representación proporcional al Senado de la República. El punto clave en ello, es que a pesar de que aumentaré proporcionalmente la integración del Senado de la República, nunca hubo un aumento proporcional en la participación de las mujeres en este órgano legislativo.

El promedio nacional de la brecha de género en los congresos locales es de 14.80%, mismo que es igual al de la

brecha existente en la actual legislatura de la cámara baja, hecho que resulta interesante analizar para evaluar la correlación que pueda existir entre ambos fenómenos.

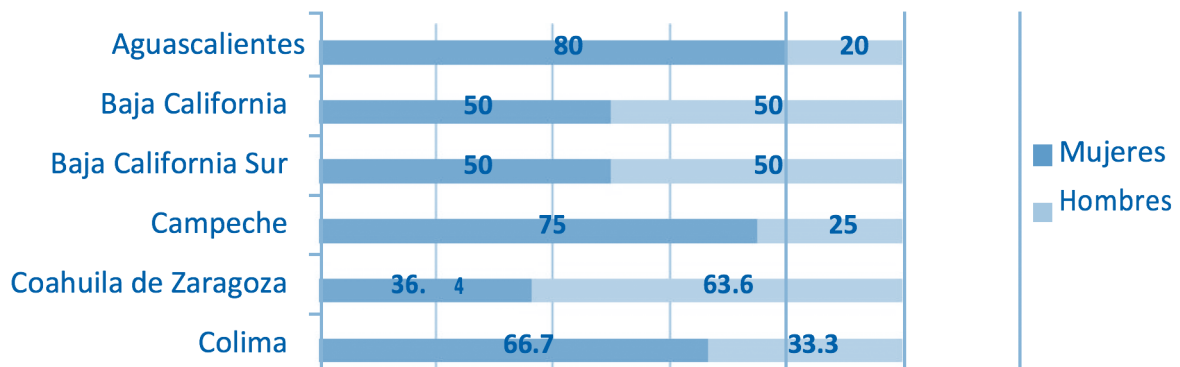
En la Gráfica 3.1 puede observarse la distribución porcentual existente en los congresos locales a nivel nacional, con una media nacional del 42.6% de mujeres que son diputadas locales.

**Gráfica 3 – Media nacional de las diputaciones de los congresos estatales 2015**

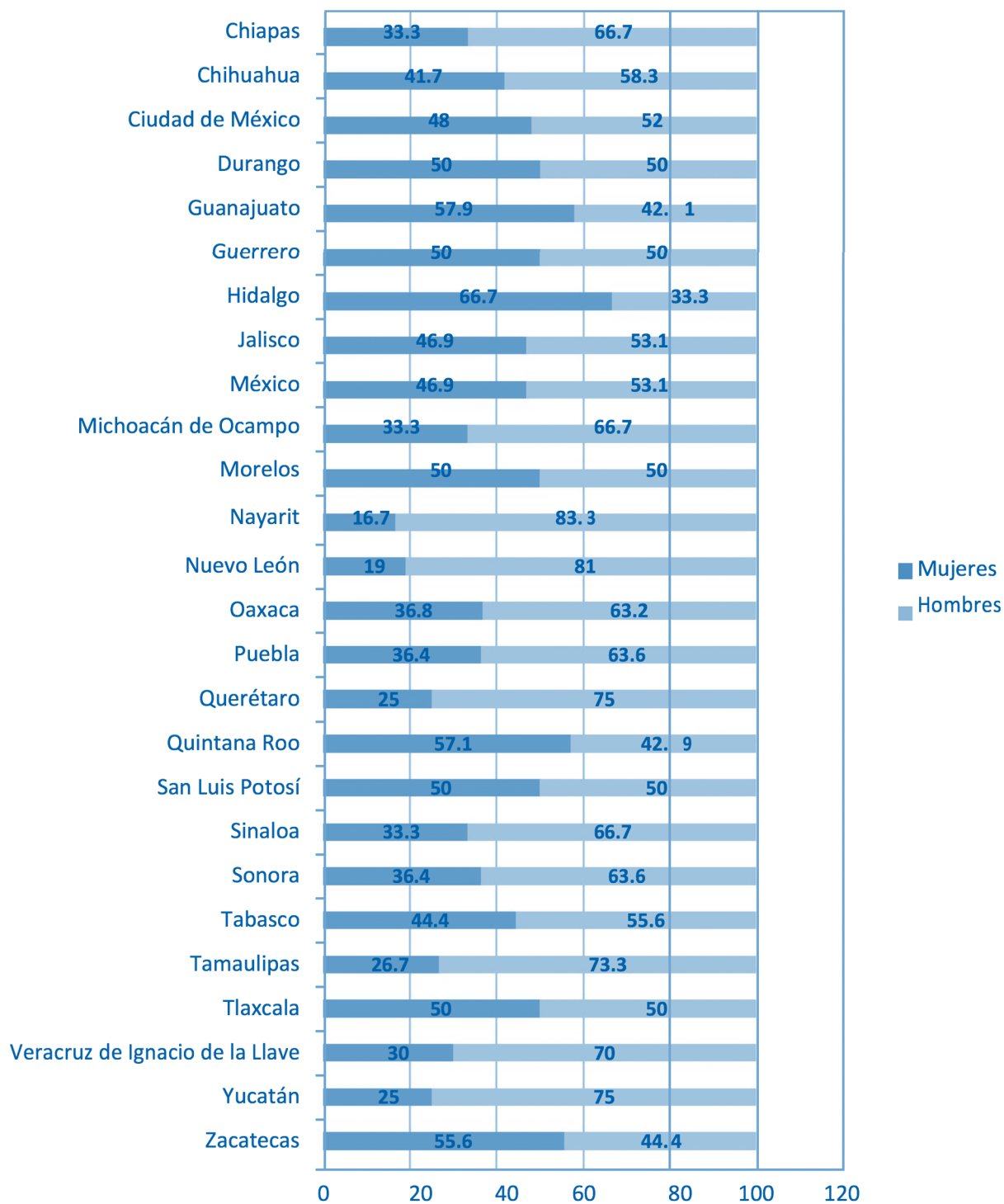


Fuente: Inegi Atlas de Género. Gaia.inegi.org.mx (22 de octubre 2017).

**Gráfica 3.1 – Distribución porcentual de las diputaciones de los congresos estatales 2015**



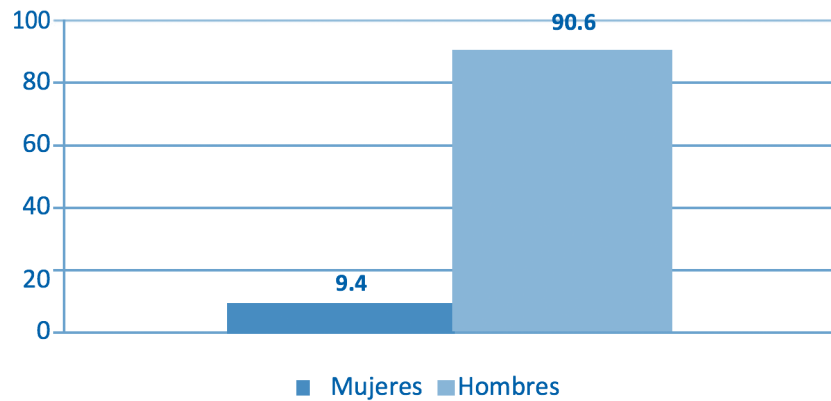
## PAPELES DE INVESTIGACIÓN



Fuente: Inegi Atlas de Género. Gaia.inegi.org.mx (22 de octubre 2017).



**Gráfica 4 – Media nacional de las presidencias municipales 2015**



Fuente: Inegi Atlas de Género. [gaia.inegi.org.mx](http://gaia.inegi.org.mx) (22 de octubre 2017).

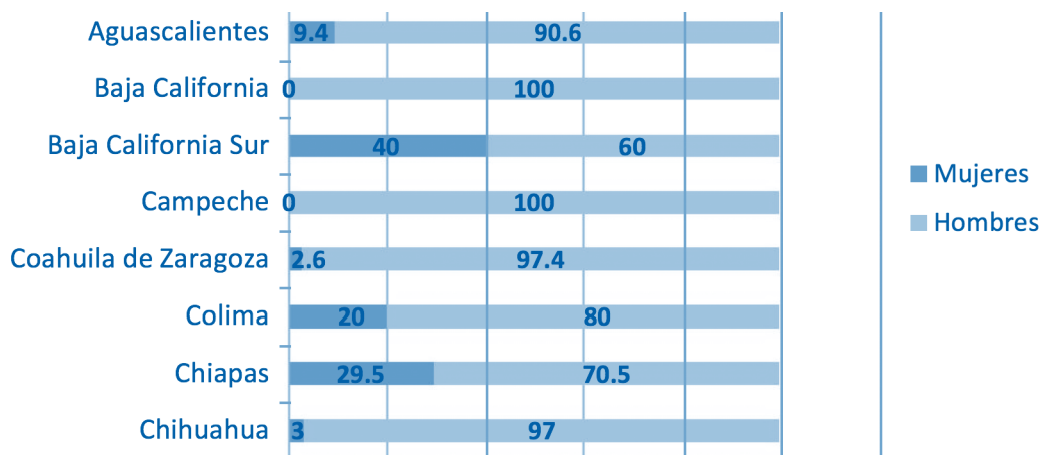
En el caso de las presidencias municipales a nivel nacional, puede observarse claramente la enorme brecha de desigualdad aún imperante en la que se cuenta con una media nacional de 81.20%, como puede apreciarse en la Gráfica 4 con la diferencia existente entre el porcentaje de mujeres (9.4%) y el porcentaje de hombres (90.6%) que

están al frente de una presidencia municipal.

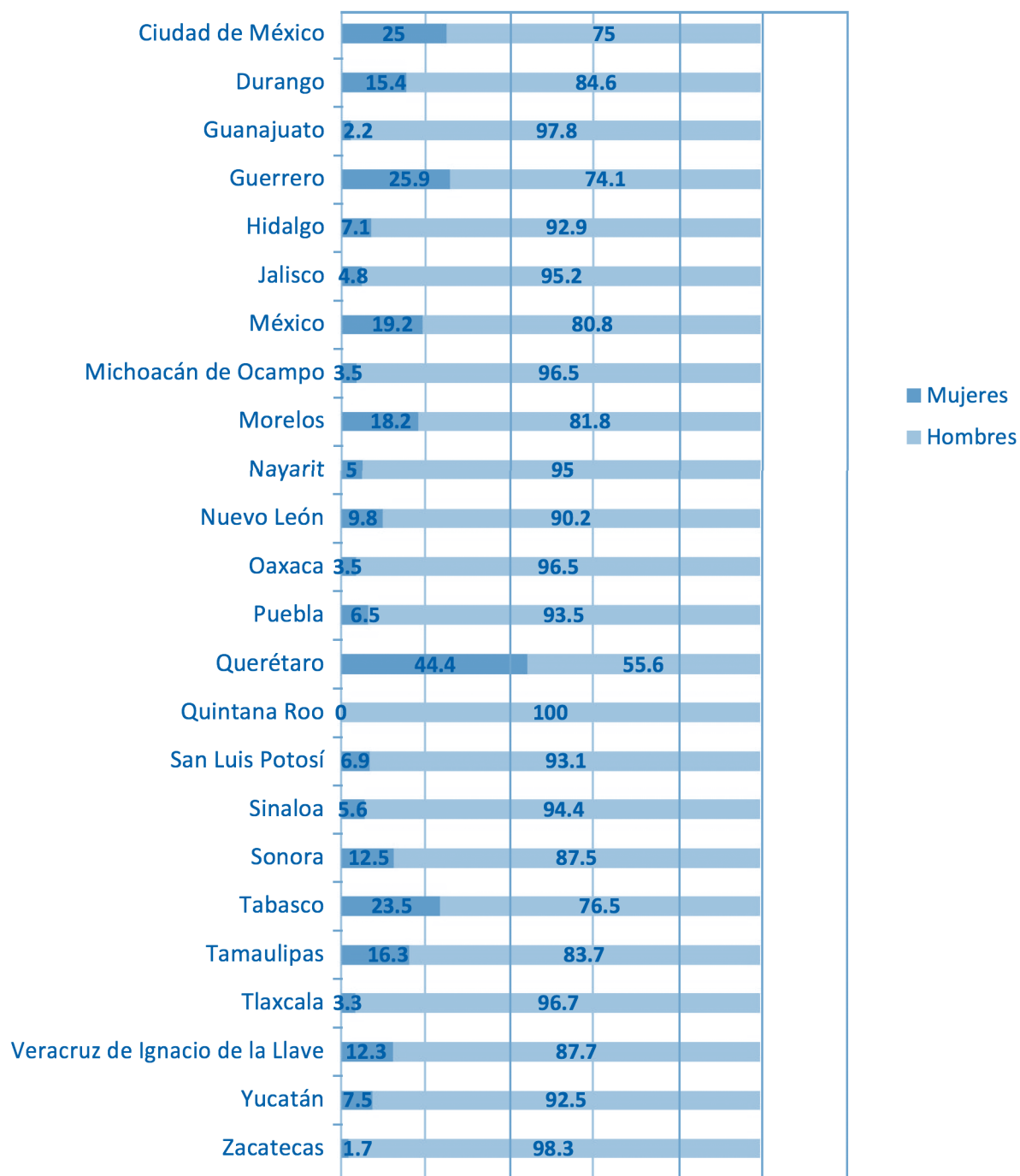
La participación política de las mujeres a nivel municipal deja mucho que desear, especialmente cuando se observan las cifras por entidad federativa de nuestro país, pues existen 3 estados en los que la presencia de las mujeres es nula, mientras que en 16 estados la distribución porcentual

de los hombres es superior al 90%. En este sentido, vale la pena hacer la labor de recopilación histórica de los datos de la participación política de las mujeres en el ámbito municipal desde el año 1938 en que se elige a la primera presidenta municipal en nuestro país, para poder hacer un análisis de la evolución que ha tenido la brecha de género.

**Gráfica 4.1 – Distribución porcentual de las presidencias municipales 2015**

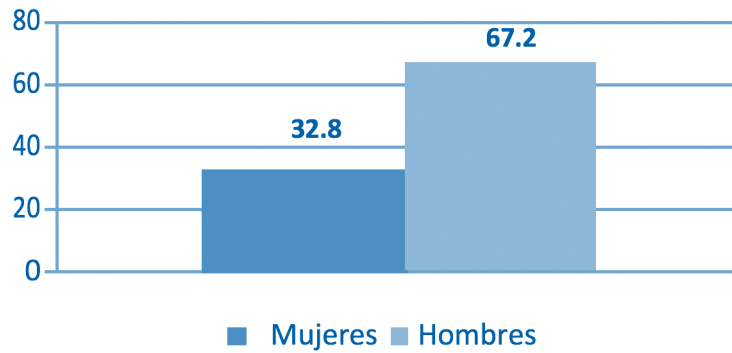


## PAPELES DE INVESTIGACIÓN



Fuente: Inegi Atlas de Género. [gaia.inegi.org.mx](http://gaia.inegi.org.mx) (22 de octubre 2017).

**Gráfica 5 – Media nacional de las regidoras y regidores de los gobiernos municipales 2012**



Fuente: Inegi Atlas de Género. [gaia.inegi.org.mx](http://gaia.inegi.org.mx) (22 de octubre 2017).

De acuerdo con los datos del año 2012 de Inegi, la media nacional de la brecha de género en regidurías de los gobiernos municipales es de 34.4%, una cifra que resulta de la diferencia entre el 67.2% de regidores y el 32.8% de regidoras. En este sentido, puede apreciarse que se tiene una cifra mucho más cercana al principio de paridad, aunque en este caso también convendría analizar el histórico de datos para valorar el proceso de evolución de la brecha de género en el caso de las regidurías en todo el país.

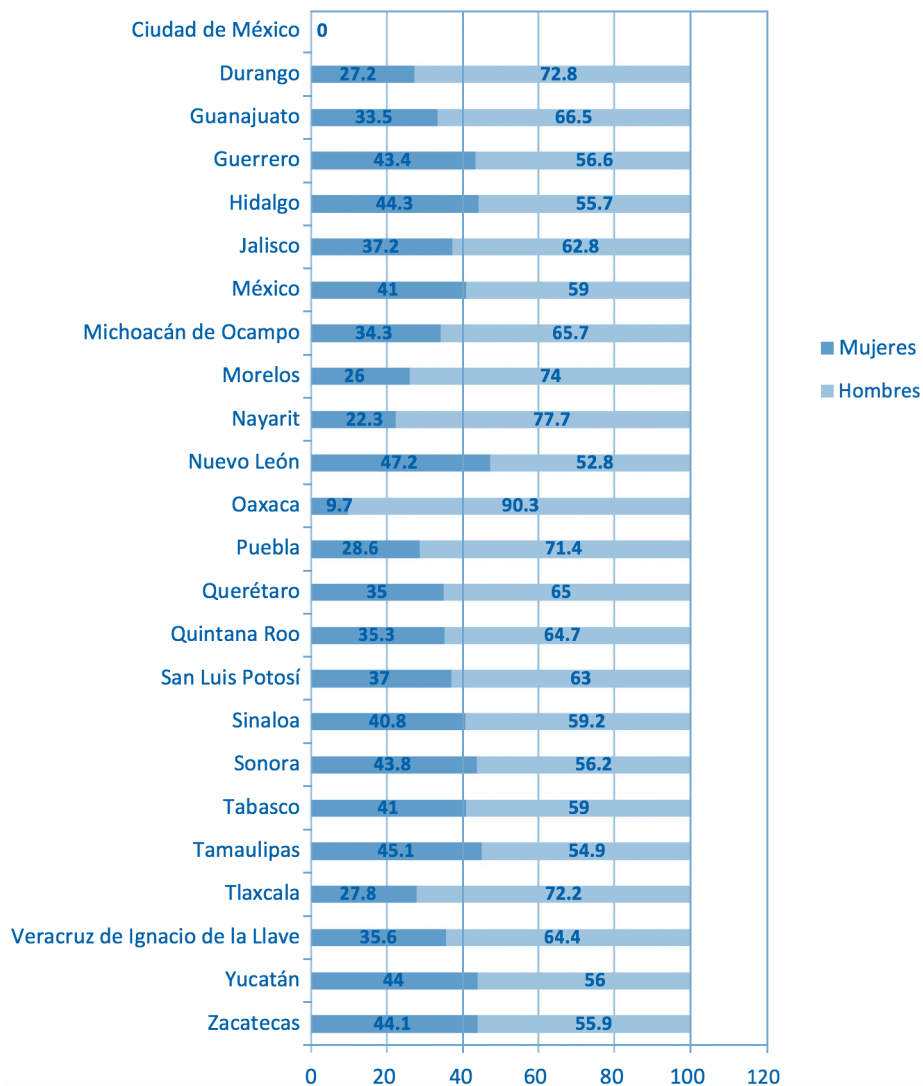
En el caso de los datos desglosados a nivel nacional (véase la Gráfica 5.1), vale la pena poner una especial atención en el estado de Oaxaca y en la Ciudad de México, en el primer caso por ser el estado de la República con el menor porcentaje de participación de las mujeres en las regidurías, y si regresamos a la Gráfica 4.1 de este estudio, resulta que el porcentaje de participación de las mujeres a nivel municipal es prácticamente nulo, además de tener una fuerte correlación con el fenómeno

de la violencia política de género pues debe recordarse que en este estado la mayoría de los municipios operan electoralmente bajo el amplio paraguas legal de los usos y costumbres.

En el caso de la Ciudad de México no se cuenta con datos de las regidurías pues no existe tal esquema dentro de la estructura de gobierno actual; sin embargo habrá que poner especial atención en cómo se da cumplimiento al esquema de paridad en este sentido.

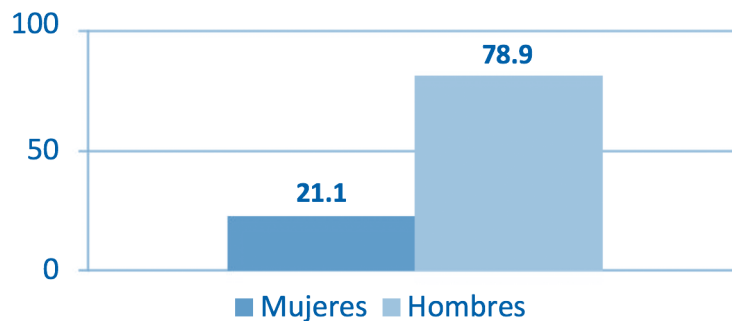
**Gráfica 5.1 – Distribución porcentual de las regidoras y regidores de los gobiernos municipales 2012**





Fuente: Inegi Atlas de Género. [gaia.inegi.org.mx](http://gaia.inegi.org.mx) (22 de octubre 2017).

**Gráfica 6 – Media nacional de los síndicos de los gobiernos municipales 2012**



Fuente: Inegi Atlas de Género. [gaia.inegi.org.mx](http://gaia.inegi.org.mx) (22 de octubre 2017).

En el caso de los síndicos, la media nacional de la brecha de género es de un 57.80%, una cifra aún desproporcionada en cuanto a participación de las mujeres en este nivel de gobierno, pues éstas cuentan con el 21.1%, mientras que los hombres tienen una participación del 78.9%.

Con base en la Gráfica 6.1, llaman la atención las cifras de los estados de San Luis Potosí, Sonora y Zacatecas por ser porcentualmente igual o mayores al 50%; y de manera muy especial, vale la pena analizar el caso de Coahuila de Zaragoza, pues de acuerdo con la información publicada por el Inegi, en este estado las mujeres participan como síndicos en un 91.8%.

### VIII. Conclusiones

De acuerdo con la información analizada, puede observarse que en el caso de la participación política de las mujeres en el nivel subnacional aún existe un techo de cristal que no se ha podido superar pues el promedio en los distintos niveles (presidencias municipales, regidurías y síndicos) aún se encuentra muy por debajo del 50%, aunque se aprecia al mismo tiempo en el caso de las diputaciones locales, en un análisis desagregado de las estadísticas, que existen estados de la República en los que la integración de los congresos locales llega a ser paritaria e inclusive superior

al 50% de participación de las mujeres.

En este entendido, resulta de gran interés realizar un análisis posterior sobre cuáles son las principales razones u obstáculos que generan este techo de cristal que limita la participación de las mujeres en el ámbito municipal; para de este modo poder generar algunas recomendaciones para impulsar y fortalecer dicha participación a partir de diferentes estrategias.

Cuando nos salimos un poco más del cuadro, se puede apreciar el panorama nacional en el que ciertamente puede observarse la disminución histórica que ha tenido la brecha de género tanto en la Cámara de Diputados, como en la Cámara de Senadores. En este caso en particular, la cámara baja es la que más se acerca en cuanto a una integración paritaria, mientras que en la cámara alta el avance se ha visto mucho más lento y en un periodo de tiempo mucho más reducido.

Si se habla sobre un análisis desagregado de los datos estadísticos por partido político, nos encontraremos con el histórico de datos y el porcentaje de brecha de género existente a la hora de hablar de mujeres en cargos de elección popular a nivel nacional y subnacional. Sin embargo, en este histórico de datos para valorar qué tanto

se impulsa la participación de las mujeres en los niveles nacional y subnacional, convendría explorar el análisis de datos de candidatas por partido político, por proceso electoral, así como realizar un cruce estadístico de estos datos con la proporción de distritos catalogados como ganadores y perdedores para tener una valoración mucho más completa del panorama.

Es fundamental dejar en claro que el elemento esencial que nos marca esta barrera en la representación política de las mujeres y sobre todo de esa disparidad existente entre el ámbito nacional y subnacional es la existencia de acciones afirmativas. Ello se puede comprobar con los datos sobre la integración de los congresos locales, pues el salto en cuanto a participación de las mujeres en este ámbito se da con la aplicación de las cuotas de género en los congresos locales.

Conviene realizar un análisis a fondo sobre las implicaciones que tendrá la implementación del principio de paridad en el proceso electoral del 2018, pues este proceso de incursión de las mujeres en la política ha traído consigo diversos episodios de violencia contra las mujeres en razón de género. Con lo que el proceso electoral 2017-2018 deberá arrojar información muy valiosa en esta materia para llevar a cabo

medidas y acciones que permitan garantizar el ejercicio de los derechos político electorales de las mujeres en nuestro país.

Ello tomando en consideración la existencia de los diversos protocolos para atender la violencia política contra las mujeres que existen actualmente, como lo es la edición 2017 presentada por el Ine, el Inmujeres, la Fepade, la Fevimtra, la Ceav, el Tepjf, la Conavim y la Segob; así como los protocolos existentes al interior de los partidos políticos como lo son el del PAN y el del PRD. **B**

### IX. Bibliografía

#### Obras Consultadas:

- Ceameg (2014), *La Reforma hacia la Paridad: Cerrando la Brecha y Promoviendo el Liderazgo Político de las Mujeres*, Cámara de Diputados LXII Legislatura, México.
- Grupo de voluntarias del Infonavit (1975), *El Primer Congreso Feminista de Yucatán*, Edición Facsimilar, infonavit, México.
- María Luisa González Marín y Patricia Rodríguez López, coords. (2018), *Límites y Desigualdades en el Empoderamientos de las Mujeres en el PAN, PRI y PRD*, IIE UNAM –

CONACYT – UAM Iztapalapa – INMUJERES – Miguel Ángel Porrúa – Cámara de Diputados LX Legislatura, México.

- Wallach Scott, Joan (2012), *Parité! Equidad de género y la crisis del universalismo francés*, FCE, México.

#### Legislación Consultada:

- Constitución política de los estados unidos mexicanos (2014), en *Compendio de Legislación Nacional Electoral Tomo I*, Ine, FEPADE, IJJ-UNA, TEPJF, México.

#### Fuentes Electrónicas:

- Cimac (2003), *Hermila Galindo de Topete, primera mujer congresista* por Erika Cervantes, <http://www.cimacnoticias.com.mx/node/37685>
- Cortina Quijano, Aurora (1998), “Los Congresos Feministas de Yucatán en 1916 y su Influencia en la Legislación Local y Federal”, *Anuario Mexicano de Historia del Derecho*, Vo. X, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/anuario->

[mexicano-historia-der/articleview/29571/266942](http://mexicano-historia-der/articleview/29571/266942)

- Peña Molina, Blanca Oliva (2014), “La paridad de género: eje de la Reforma Político-Electoral en México”, *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, núm. 14, [http://www.somee.org.mx/rmestudiosselectorales/index.php/RMEstudiosElectorales/article/view/135/pdf\\_5](http://www.somee.org.mx/rmestudiosselectorales/index.php/RMEstudiosElectorales/article/view/135/pdf_5)
- senado de la República, Sabías que..., [http://www.senado.gob.mx/library/archivo\\_historico/sabiasque/2009-04.html](http://www.senado.gob.mx/library/archivo_historico/sabiasque/2009-04.html)

#### Sitios Consultados.

- igualdad Ine (2017), Base de Datos “#MujeresPolíticas: la participación y representación política de las mujeres en México”, <http://igualdad.ine.mx/home/proyecto-mujer-politicas>
- Ine. Evolución Normativa de la Cuota de Género en México. Disponible en: [http://genero.ife.org.mx/linea\\_de\\_tiempo\\_cuotas/tl/timeline.html](http://genero.ife.org.mx/linea_de_tiempo_cuotas/tl/timeline.html)
- Inegi, Atlas de Género, <http://gaia.inegi.org.mx>





PUBLICACIÓN MENSUAL DE LA  
FUNDACIÓN RAFAEL PRECIADO HERNÁNDEZ

*La referencia en información bien hecha.*





Ya puedes consultar los números anteriores de **Bien Común** en el sitio electrónico:

<http://frph.org.mx/fundacion/ediciones/bien-comun-2/no-anteriores/>

**Bien  
Común**