

## EL FINANCIAMIENTO A LA POLÍTICA

José WOLDENBERG

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Financiamiento público*. III. *Financiamiento privado*. IV. *La prohibición de otras fuentes de financiamiento*. V. *Límites a los gastos*. VI. *Fiscalización*.

### I. INTRODUCCIÓN

Partiendo de una consideración evidente: los temas del dinero siguen gravitando sobre la política sin que se hayan resuelto satisfactoriamente en ningún lugar del mundo. No se trata de un consuelo, sino de constatar que estamos ante un fenómeno complejo que no admite soluciones definitivas y cuya importancia trasciende a los propios partidos políticos, su influencia, prestigio e implantación en la sociedad para afectar la legitimidad y la salud del sistema democrático como tal.

Es crucial cobrar conciencia de que las finanzas de los partidos constituyen un tema estructural de todas las naciones democráticas. Y es que, vale la pena subrayarlo, la financiación es fundamentalmente un asunto político, no una mera cuestión técnica. En cualquier parte del orbe, tras las discusiones sobre el dinero de los partidos normalmente existe una intencionalidad que las explica. Hacerla explícita ayuda a las tomas de postura y a inyectar racionalidad al debate.

Sin embargo, como se comprueba mediante el estudio comparado, el tema del financiamiento tiende a adquirir “vida propia”, convirtiéndose en una discusión nacional e internacional cada vez más sofisticada y determinante para la calidad de la vida política de los países. No obstante, insisto, debemos reconocer que en este tema no hay sistemas normativos perfectos y omnipotentes pues muchas de las regulaciones ensayadas en el mundo no logran evitar totalmente la aparición de aquellas patologías políticas que justamente se pretendían controlar.

Por eso es necesario abordar el tema con la menor cantidad de prejuicios.

Permítanme desglosar ante ustedes un índice de los temas con los que recurrentemente nos vamos a encontrar a la hora de discutir sobre el dinero en las maquinarias de la democracia. Identifico cinco grandes agregados que están presentes en nuestra discusión nacional pero lo están también en la agenda internacional de la financiación de la política: 1) el financiamiento público; 2) el financiamiento privado; 3) la prohibición de otras fuentes de financiamiento; 4) límites a los gastos y 5) fiscalización. Permítanme explicar los contenidos básicos que alcanzo a identificar en cada uno de estos puntos.

## II. FINANCIAMIENTO PÚBLICO

La extendida valoración de la importancia de los partidos políticos para la democracia, contribuye a explicar porqué el financiamiento público es tan frecuente en las democracias contemporáneas. Se entiende que los partidos son organismos vitales de los sistemas de representación plural y, por tanto, entidades de auténtico interés público cuya existencia merece ser apuntalada con fondos públicos.

El catedrático de derecho constitucional español, Roberto Blanco Valdés ha resumido con nitidez la importancia de los partidos políticos para el Estado democrático contemporáneo: “Con los partidos acontece desde hace varios años en las modernas sociedades algo similar a lo que en ellas sucede con los impuestos desde siempre: que son impopulares, aunque los ciudadanos los consideren del todo imprescindibles. Y es que, de la misma forma que nadie en su sano juicio podría sostener con seriedad la posibilidad de mantener la actual sociedad del bienestar sin los impuestos que la hacen realidad, no resultaría tampoco imaginable un Estado democrático donde los partidos no existiesen. De hecho, los impuestos son al Estado de bienestar algo similar a lo que los partidos son al democrático: la barrera que marca el límite entre la civilización y la barbarie. Sólo donde hay impuestos y hay partidos pueden los ciudadanos aspirar a vivir en unas aceptables condiciones de dignidad y libertad”.\*

\* Blanco Valdés, Robert L., *Las conexiones políticas, partidos, Estado y sociedad*, Madrid, Alianza, 2001.

Además de entender a los partidos como las maquinarias de la democracia, las razones que sustentan al financiamiento público a los partidos las distintas legislaciones también pretenden hacerse cargo de cuatro asuntos más: de transparentar el origen de los recursos, de garantizar la independencia de los partidos, de contar con unas condiciones adecuadas de equidad en la competencia y de evitar la tentación de acudir a fuentes ilegítimas de financiamiento.

La intención es conjurar hasta donde sea posible los riesgos palpables que entraña para la competencia democrática que los partidos puedan ser prisioneros de grandes agentes del mercado o, incluso, de grupos de interés que operan al margen de la legalidad. Se trata de que los partidos estén protegidos de las presiones corporativas o ilegales que podrían proceder de su dependencia financiera con centros o grupos de poder económico, social o institucional.

El propósito es que el financiamiento público garantice un nivel de recursos suficientes para que la competencia electoral sea eso: una competencia entre distintas opciones con oportunidades reales de conquistar gobiernos o espacios de representación parlamentaria y no un ritual con ganadores y perdedores predeterminados.

Además, el financiamiento público se otorga con la intención de lograr que las operaciones financieras de los partidos, sus ingresos y sus egresos, corran por vías transparentes y conocidas. La idea es que al tratarse de recursos de los contribuyentes, los principios de transparencia y de control puedan estar garantizados de mejor manera.

En México, optamos por un sistema de financiamiento prioritariamente público, donde además se establecen los límites y las fuentes válidas para el financiamiento privado, así como los topes a los gastos que pueden realizar los actores de la política. Gracias a ese amplio diseño legal, hoy sabemos en lo fundamental de dónde proceden los recursos de los partidos, contamos con elecciones infinitamente más equilibradas que las de nuestro pasado inmediato, y los partidos no tienen necesidad de depender financieramente de los grandes grupos de intereses económicos. En todo caso, la discusión actual gira más bien en torno a los montos del financiamiento y el perfeccionamiento de la fiscalización sobre los recursos que se entregan a los partidos.

### III. FINANCIAMIENTO PRIVADO

Prácticamente en todo el mundo el financiamiento privado se entiende como recurso legítimo que además tiene la virtud de inducir a los partidos políticos a afinar sus puentes de contacto con la sociedad: se entiende que estimula una mayor sensibilidad de los partidos hacia la voluntad de los electores porque éstos pueden retirarles no sólo su voto sino sus aportaciones en cualquier momento. Y que la necesidad de los partidos de buscar recursos más allá de los que garantiza el Estado hace que tiendan a mejorar la eficiencia en el uso de sus presupuestos.

Pero de nuevo, el modelo de financiamiento por vías particulares plantea los riesgos que de entrada el sistema de financiación pública trata de evitar o contrarrestar: que los recursos privados desequilibren las condiciones de la competencia y que en el extremo exista la injerencia de determinados grupos de interés que pueden erosionar el propio circuito partidista.

El origen del financiamiento es un tema de la mayor importancia para definir la naturaleza del sistema político que deseamos establecer y consolidar. Imaginemos por un momento un escenario electoral con partidos sujetos a las presiones y los condicionamientos de los apoyos privados como única fuente de recursos. ¿Tendríamos mejores y más autónomos partidos o le daríamos una patente de corso a los grandes intereses para allegarse una representación en los órganos del Estado?

Para combinar el lado virtuoso del financiamiento privado con la protección de la salud de la democracia, las legislaciones han tendido a regular tanto las fuentes de ingreso privado como los montos que se pueden aportar.

En México las aportaciones de los militantes pueden ser obligatorias o voluntarias pero siempre se establecen límites a los recursos que aportan los miembros del partido. Cabe decir que las cuotas de los militantes que habían sido la fuente tradicional de ingresos, allá por el siglo XIX y la primera mitad del XX, hoy en día prácticamente en ningún sitio representan la principal vía de recolección de fondos.

En cambio, el debate sobre las donaciones ha sido más prolífero porque plantea un amplio abanico de controversias. Una primera necesidad a la que se han enfrentado todos los sistemas es distinguir entre donaciones de personas físicas y morales. Hay una definición inicial que tiene que ver con permitir o prohibir las donaciones de agrupaciones mercan-

tiles u organizaciones sociales como sindicatos, ligas de profesionistas, agrupaciones de colonos, etcétera.

Ahora bien, independientemente de qué personas puedan hacer las donaciones, hay un consenso extendido, y así lo recoge la amplia mayoría de las leyes en la materia, de que los donativos sean nominativos a partir de ciertos montos: se hacen públicos tanto el nombre del donante como la cantidad entregada al partido y, por consiguiente, las donaciones anónimas quedan prohibidas o limitadas a montos de muy baja cuantía. La idea es que por razones de transparencia tanto los electores como los contendientes tienen derecho a saber quién financia a cada candidato, y también descansa en la intención explícita de evitar que la política sea contaminada por tráfico de influencias o por dinero obtenido ilegalmente.

Por otra parte, cada vez es más generalizada la regulación sobre los topes que pueden alcanzar las donaciones. En México, la Constitución de la República determina que el financiamiento privado no podrá exceder al financiamiento público con el fin de que por la vía privada no se vuelvan a reproducir asimetrías que acaben erosionando las condiciones de la competencia. Y a mi entender, esta preocupación es recurrente entre los distintos países aunque su solución comporte distintas posibilidades.

#### IV. LA PROHIBICIÓN DE OTRAS FUENTES DE FINANCIAMIENTO

No toda aportación de recursos a la contienda política es legítima. Por ejemplo, en México está impedida en primer término la financiación por parte de los diferentes niveles de gobierno y de las distintas áreas del sector público. Es más, en nuestro caso la donación de recursos públicos a los partidos y a sus candidatos más allá de los explícitamente otorgados en la ley, no sólo se prohíbe sino que está considerada como un delito electoral tipificado en el Código Penal.

Pero hay otro tipo de aportaciones que la ley cancela incluso cuando el donador haya obtenido legítimamente los recursos que desea canalizar a los partidos. Me refiero, en el caso de México a la prohibición de las aportaciones de empresas mercantiles a la contienda política. También, por ejemplo, nuestra legislación prohíbe que los ciudadanos mexicanos que residen o trabajan en el extranjero envíen dinero a los partidos.

Además, están vedadas las donaciones extranjeras, pues se trata de evitar injerencias externas en los asuntos políticos nacionales. De igual forma, en México no se permiten las aportaciones de las iglesias o de organizaciones religiosas: la intención es evitar la posible confusión de los asuntos de la política y de la fe. A mi entender, nunca se insistirá demasiado en que el proceso secularizador de la política es uno de los que permite el asentamiento de relaciones democráticas entre partidos y ciudadanos. Reforzar esa tendencia, por todos los medios, parece pertinente todavía hoy.

## V. LÍMITES A LOS GASTOS

El límite a los gastos es una fórmula eficiente que se ha encontrado para contribuir a la construcción de condiciones medianamente equitativas para la competencia. Por ello, es necesario trascender el tema de los ingresos para atender el de los egresos.

En primer lugar, hay límites a los gastos generales de los partidos y también a los que puedan hacer los candidatos a título individual. La intención franca es que no sea la diferencia de recursos económicos entre las opciones la que incline en última instancia las posibilidades de triunfo.

Pero habida cuenta de que las campañas utilizan cada vez más a los medios, y sobre todo a los medios con mayor penetración, ha sido necesario regular el renglón de gasto publicitario de los partidos, definiendo un tope máximo. En algunas legislaciones, incluso, se ha optado por no permitir que los partidos compren tiempo y espacio en radio y televisión como un mecanismo para anclar la espiral ascendente de encarecimiento de la contienda política. En esos casos, como en España, el acceso a la televisión se da sólo a través de las prerrogativas que por ley tienen los partidos y que amplía la presencia de los candidatos y sus ofertas en el tiempo de duración de las campañas.

Un último aspecto sobre el que se tiende a establecer límites o prohibiciones son los gastos de los organismos independientes que apoyan a algún candidato sin pasar por la contabilidad formal de los partidos. En México, por ejemplo, ningún tercero puede comprar tiempos y espacios en radio y televisión durante el periodo de campaña.

Para terminar con este punto, sólo agregaría que en las democracias el dispendio y el derroche de recursos se convierten cada vez más en algo que los ciudadanos tienden a sancionar.

## VI. FISCALIZACIÓN

Permítanme ir a este último tema. Dado que en México los partidos son entidades de interés público, y porque a través de una normatividad específica pueden y deben transparentarse los ingresos y gastos de los mismos y crearse condiciones más equitativas para la competencia, resulta pertinente contar con mecanismos de fiscalización de sus finanzas acompañados de sanciones en caso de infracción.

No obstante las disposiciones que se tomen para encausar una contienda democrática pulcra y equilibrada, siempre, y repito siempre, pueden aparecer irregularidades. Sólo desde una visión idílica de la condición humana y de la política, alguien esperará que las irregularidades y los fraudes desaparezcan del todo. Pero para atajarlos y perseguirlos también se han construido instituciones y mecanismos a lo largo y ancho del Estado.

Una mirada a las distintas experiencias internacionales en esta materia nos indica que la fiscalización suele hacerse por la autoridad electoral nacional, por el órgano encargado de la contraloría de los gastos del país, o por ambos órganos en distintas instancias.

En México la fiscalización de los recursos de los partidos está a cargo del IFE; las violaciones al Código Penal en materia electoral son perseguidas por la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales; la SECODAM fiscaliza a las dependencias del gobierno federal, a las paraestatales y a los organismos descentralizados del Poder Ejecutivo federal; la Auditoría Superior de la Federación, órgano adscrito a la Cámara de Diputados audita y revisa el conjunto de informes de la cuenta pública federal y su buen ejercicio, y la Procuraduría General de la República está a cargo de las investigaciones de los presuntos ilícitos de orden federal.

En México, en la tarea de fiscalización, la autoridad tiene la misión de velar por la transparencia y la legalidad, y también son principios rectores del IFE, como indica la Constitución, la certeza, la independencia y la imparcialidad. La calidad de la democracia se ve debilitada si corren recursos de manera ilegal y fraudulenta a alguno de los

partidos, y la salud del sistema de partidos también se pone en riesgo si hay la pretensión de juzgar sin elementos. En estos casos se requiere de enérgica moderación y de un estricto apego al derecho, comenzando por la autoridad electoral.

En esta materia hay que evitar seguir el ejemplo de otros países donde el financiamiento de los partidos se convierte en la manzana de la discordia, a tal punto que los escándalos en torno a las contribuciones sustituye con creces toda discusión política de fondo.

Quiero subrayar el hecho, fácil de constatar, que la relación entre dinero y contienda político electoral se hace más compleja en el ámbito de los recursos que tienen origen particular, de forma que es el financiamiento privado donde se encuentran los mayores retos de control en la actividad de fiscalización electoral.

Creo que el control de los gastos e ingresos, es un tema abierto, difícil de resolver de manera definitiva normativamente, por lo que soy de la idea de que hay que ir abordando paulatinamente aspectos puntuales, como ocurre por ejemplo en el ámbito de las misceláneas fiscales en materia hacendaria. Quizá haya que hacerse a la idea de que en materia de fiscalización, las reformas electorales sean una especie de reformas permanentes.

En nuestro caso, a la luz de la experiencia del IFE en los últimos años, he señalado —junto con algunos de mis colegas Consejeros Electorales miembros del Consejo General— la pertinencia de que el Poder Legislativo amplíe o especifique algunas atribuciones de la autoridad electoral en materia de fiscalización.

Por ejemplo, para que la Comisión de Fiscalización del IFE pueda requerir a cualquier empresa de carácter mercantil o persona física con actividades empresariales información relativa a su facturación con los partidos políticos y agrupaciones políticas nacionales. En el mismo sentido, hemos propuesto que la ley faculte a la Comisión de Fiscalización para solicitar a la Secretaría de Hacienda la información con que cuente de la facturación de empresas a los partidos e, incluso, para la propia Secretaría y realice auditorías a las empresas a petición de la autoridad electoral. También hemos señalado la pertinencia de que la Comisión de Fiscalización del IFE pueda solicitar a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores información referente a las operaciones bancarias y financieras de los partidos y de las agrupaciones políticas nacionales.



Insisto, se trata de medidas adicionales, complementarias a las disposiciones vigentes, que pretenden coadyuvar a la mejoría sistemática de los instrumentos de la fiscalización a los recursos de los partidos.

No quisiera extenderme más, he querido presentar ante ustedes un índice comentado de uno de los temas que forma parte de la agenda internacional de la democracia contemporánea.

Termino señalando por señalar que en este tema se define una parte importante de la legitimación de los partidos políticos y de los sistemas democráticos.

Delante de nosotros están los retos centrales de la relación entre dinero y contienda político-electoral, con sus interrogantes recurrentes: ¿cuáles son las fuentes de ingresos de los partidos? ¿cuál es el destino de sus recursos? ¿cuánto dinero, legítimamente, pueden gastar los partidos sin superar límites que alteren un marco mínimo de equidad en las condiciones de la contienda? ¿cómo se ejerce el control sobre sus finanzas? y ¿a qué clase de sanciones están sujetos los partidos? E insisto, en esta materia difícilmente puede hablarse de modelos: las normas están determinadas por los objetivos que se persiguen.

Que el dinero en la política tenga un manejo transparente y que propicie la multiplicación de la competencia abierta y libre, sin cortapisas, conviene a todos los partidos y a los regímenes que les dan cabida.