

ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE EL FINANCIAMIENTO A LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO

Emilio CHUAYFFET CHEMOR

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *El desarrollo tardío*. III. *Los modelos inspiradores*. IV. *Las decisiones de 1996*. V. *Conclusión*.

I. INTRODUCCIÓN

La cuestión del financiamiento se sitúa hoy, sin duda alguna, en el núcleo de la normatividad sobre los partidos políticos en el mundo.

Pocos asuntos son más importantes en el ámbito electoral que el tema del dinero: de dónde viene; a dónde se aplica; en qué montos y actividades puede gastarse; cómo se llevan a cabo las cuentas y su publicidad respectiva; y, fundamentalmente, cuál es la relación que existe entre el dinero invertido en un proceso electoral y las decisiones de los gobernantes emanados de él, que eventualmente pueden favorecer a los aportantes.

Pero precisamente cuando el financiamiento se ha vuelto uno de los grandes temas de la democracia, los partidos políticos parecen haber alcanzado el punto más bajo de reputación frente a los ciudadanos.

El encarecimiento progresivo de la democracia, la influencia política de los donantes, y los escándalos por corrupción aun en los sistemas más consolidados, ponen de manifiesto la necesidad de mantener una revisión permanente de las normas relativas al dinero que se aplica a los comicios.

Es claro que la ley no es siempre un medio efectivo para evitar o nulificar las complicidades del dinero y el poder. La racionalización de éste, que implica su desarrollo constitucional y legal, poco logra si no se impulsa una sólida educación política y una honda capacitación cívica en el electorado.

El crecimiento exponencial de los costos electorales es, por sí mismo, un motivo de preocupación justificada. Peor aún, con el ingrediente de manejos equívocos, corrupción e ilegalidad.

De acuerdo con datos publicados por Jorge Mario García Laguardia, la última elección en Estados Unidos costó más de dos mil millones de dólares, de los cuales 250 se refirieron a contribuciones sobre las que no existían límites.¹

Según ese autor, en 1989, los justicialistas en Argentina reconocieron haber obtenido en fondos de origen conocido un millón 832 mil dólares, pero gastaron 4 millones 428 mil, sin explicar nunca el origen de la diferencia.

Y para ejemplificar las disparidades, García Laguardia refiere que un diputado democristiano admitía en Chile, en 1993, un gasto de 13 millones de pesos, mientras que su adversario de distrito erogaba casi 150 millones.

Por otro lado, desde los sucesos de *Watergate*, en la década de los setenta, los escándalos que tienen que ver con el uso ilegal de recursos para ganar elecciones, se han repetido incesantemente sin importar el grado de desarrollo político de los países involucrados.

En México, la reglamentación del financiamiento de los partidos políticos es relativamente nueva.

II. EL DESARROLLO TARDÍO

Prácticamente durante todo el siglo XX, desde los comienzos de la Revolución, tuvieron vigencia en México diversas leyes electorales. Pero puede decirse que es a partir de 1963 y hasta 1996, que se realizaron una serie de reformas para dar al sistema electoral mexicano, su cabal perfeccionamiento democrático.

En 1963 se dio un paso significativo al crearse los llamados “diputados de partido”, con el propósito de ampliar la integración de la representación política.

Pero las reformas de ese año establecieron también, prerrogativas a favor de los partidos bajo tres modalidades: exenciones fiscales; fran-

¹ García Laguardia, Jorge Mario, “Dinero y política”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XXXIII, núm. 99, septiembre-diciembre de 2000, pp. 1055-1083.

quicias postales y telegráficas; y, acceso a la radio y a la televisión en tiempos de campaña, las cuales pueden considerarse una especie de financiamiento “indirecto”.

La Reforma de 1977 que elevó a rango constitucional a los partidos políticos señaló que éstos contarían “en forma equitativa, durante los procesos electorales, con un mínimo de elementos para sus actividades encaminadas a la obtención del sufragio popular”. También establecía el acceso permanente de los partidos a la radio y a la televisión.

Sin embargo, ni en la Constitución ni en la ley secundaria se desglosaba el contenido de ese “mínimo de elementos”, y tampoco se detallaba la forma de distribuir los tiempos de radio y televisión.

Hay autores que afirman que la constitucionalización de los partidos políticos trae aparejada por sí misma, la reglamentación del financiamiento. Esto no ocurrió en México, donde tuvieron que pasar casi veinte años entre una y otra.

Fue el Código Federal Electoral de 1987, el primero en incorporar el financiamiento público a los partidos, otorgándolo sobre la base de un costo mínimo de campaña, en porcentajes crecientes durante los años previos al del proceso electoral y por supuesto, en el de los comicios.

El financiamiento público contribuyó de manera fundamental para fortalecer a los partidos de oposición en ese entonces.

En 1990, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales distribuye el financiamiento público por diferentes tipos de actividad: a) la electoral; b) las generales como entidades de interés público; c) por subrogación del estado de las contribuciones que los legisladores habrían de aportar para el sostenimiento de sus partidos políticos; y, d) por actividades específicas como entidades de interés público.

Por cierto, vale la pena comentar que en 1991, durante el primer año en que el IFE asignó el nuevo financiamiento previsto en el Código, se destinaron 220, 227 millones de viejos pesos al rubro de las actividades específicas, definidas como tareas de educación y capacitación política, de investigación socioeconómica y política, así como de carácter editorial.

Una buena parte de esos recursos fueron devueltos al término del ejercicio correspondiente a las autoridades hacendarias por el IFE, debido a que los partidos incurrieron en el uso insuficiente o la comprobación defectuosa de gastos.

Este dato nos ofrece el reflejo de una arraigada práctica de concebir que el dinero, en política, está únicamente vinculado a la consecución del poder.

En 1993, se reformó el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales para establecer límites a los gastos de campaña, regular el financiamiento privado y establecer la obligación de los partidos de presentar informes de ingresos y gastos, tanto anuales como de campaña.

El tema del financiamiento fue el origen de la Reforma Electoral mexicana de 1996. Quiero ser claro: fue su origen pero no su materia exclusiva.

Las anteriores reformas electorales habían venido resolviendo de manera más o menos satisfactoria, déficit severos en nuestro modelo y en nuestras prácticas electorales; así, durante casi treinta años fueron sucesivamente comprendidos como avances: facilitar la emergencia de nuevas organizaciones políticas; ampliar la integración de la representación nacional para incorporar a las minorías; depurar el padrón electoral hasta volverlo un instrumento confiable para los comicios; crear una autoridad electoral objetiva, profesional e imparcial; y ofrecer protección jurídica bastante a los derechos políticos de los ciudadanos y de los partidos.

Concluidas las elecciones de 1991 que el IFE organizó por vez primera y que en términos generales fueron saludadas por los partidos políticos registrados como una tendencia en la que había que perseverar, el propio IFE celebró una serie de conferencias a manera de reflexión sobre los comicios. El tema dominante de las participaciones fue uno: faltaba modificar las condiciones objetivas de la competencia electoral para que fuera verdaderamente equitativa.

En 1993 se introdujeron reformas en materia de financiamiento, pero durante la campaña presidencial de 1994, estudiosos y analistas concluían igualmente que no eran suficientes, pues persistía la falta de condiciones justas para la competencia.

El propio candidato presidencial del PRI, luego de su triunfo en los comicios, declaró que éstos habían sido limpios pero inequitativos.

En su informe sobre las elecciones de 1994, el IFE destacaba por ejemplo, que en la elección referente a diputados federales un solo partido había gastado el 81.2% del total del dinero invertido en las campañas.

En este ambiente, no fue casual que el nuevo gobierno convocara desde el segundo mes de su mandato a una vasta reforma electoral, que por el método del consenso, habría de significar un ejercicio profundo con amplio sentido democratizador para desterrar de las elecciones mexicanas, la incertidumbre y el conflicto.

III. LOS MODELOS INSPIRADORES

Definido el tema del financiamiento como asunto medular de la agenda de 1996, las discusiones que se generaron al respecto tuvieron como referentes tres sistemas electorales: el norteamericano, el español y el alemán.

El análisis del derecho comparado se hizo bajo el doble cuidado de no negar avances de otros sistemas y aprovecharlos, y de otra parte, evitar implantar soluciones ajenas a nuestra realidad. Este objetivo se cumplió sólo parcialmente.

Sabiendo que no hay un prototipo democrático universal, los negociadores de 1996 tuvieron claros una serie de planteamientos para desarrollar el principio democrático en el rubro del financiamiento.

La agenda para la discusión del tema contemplaba:

- 1) El tipo predominante de financiamiento: público o privado.
- 2) La actividad a financiar: la de carácter electoral, como lo sugería la jurisprudencia alemana; o, los gastos ordinarios del partido, como lo apuntaba la legislación italiana.
Aún en el caso de que el dinero se destinara a las actividades permanentes, existía la opción de apoyar la estructura nacional o local del partido, o ambas.
- 3) El tratamiento igualitario o proporcional a los partidos, o una combinación de ambos. No sólo se trataba del dinero, sino de la publicidad y propaganda.
- 4) El establecimiento de diversos tipos de límites que podían versar sobre los ingresos, sobre los egresos, o sobre los dos renglones. Junto a dichos límites, la incorporación de condiciones y modalidades a las contribuciones privadas y externas.
Los límites de gastos se vinculaba necesariamente a otro aspecto: la duración de las campañas.

- 5) La vigilancia de la relación entre el costo de la elección y el derecho de participación política, de suerte que las aportaciones de los contribuyentes más poderosos no les otorgaran un peso definitivo en el destino de la elección.
- 6) Transparencia en las fuentes y en el ejercicio del financiamiento: rendición de cuentas clara, oportuna y pública; y la existencia de un órgano de control y de imposición de sanciones.

La discusión en torno a todos estos temas sigue siendo actual, y existen respecto a cada uno de ellos, opiniones muy diversas.

Sobre el primer punto, quienes propugnan por la prevalencia del financiamiento público señalan que: es consecuente con el carácter de los partidos políticos como entidades de interés público; garantiza su libertad y la equidad en la competencia; preserva su independencia respecto del gran capital; y, los aleja de la economía criminal, impidiendo en buena medida la corrupción.

Sus críticos, sin embargo, apuntan que: es altamente paternalista; reduce o anula responsabilidad a los dirigentes; burocratiza y fortalece la rigidez de las cúpulas, y las aísla respecto a la organización de los militantes; desincentiva a los órganos locales del partido; no induce una estricta gestión del gasto; fomenta un exagerado multipartidismo; distrae fondos que debieran usarse para otros fines; y el colmo, no ataja la corrupción, sino que incluso la propicia.

Quienes optan por favorecer el financiamiento privado señalan que en primer lugar, éste es consecuente con la concepción de un partido político como asociación privada fundada en la libertad de expresión. Ofrece mayor libertad y obliga a los dirigentes a un contacto permanente con militantes, adherentes y simpatizantes. Combate mejor la corrupción pues deber ser absolutamente transparente, y está sujeto a mayores controles.

Sus adversarios señalan que el financiamiento privado propicia todos los efectos de una relación perversa entre los políticos y los empresarios: el corporativismo, el clientelismo, el tráfico de influencias, las ventajitas turbias. Por si fuera poco agregan una observación que parece tener eco en la realidad: las aportaciones a los partidos políticos han disminuido sensiblemente en términos generales en todo el mundo, por el desprestigio de la política, de los partidos y de los políticos.

Ni aun los privilegios fiscales otorgados por ciertas legislaciones a los donantes a favor de partidos políticos han logrado vencer ese estereotipo.

En otro sentido, se dice que la financiación privada es mucho menos efectiva en países con sistema electoral de representación proporcional, porque la figura del candidato se diluye frente a la del partido, y los donantes se guían mayormente por las personas más que por las formaciones.

La disyuntiva de trato igual o proporcional a los partidos políticos se ha visto decidida, en casi todos los sistemas, en favor de una combinación. El trato igual puede crear una igualdad ficticia y desalentar a los partidos que se esfuerzan en conquistar el voto y despertar el interés de los aportantes y donantes. El tratamiento proporcional a su vez, puede favorecer a los partidos más grandes en demérito de los pequeños, ahondado las diferencias.

Los límites y condicionamiento a las aportaciones y a los gastos dependen de varias razones. Pero en realidad, son los límites a los ingresos los que se encuentran en relación directa con la igualdad de oportunidades en la competencia, no así los toques de gastos, que no todos los partidos alcanzan.

El toque de gastos electorales es una medida conocida desde el siglo XIX en las legislaciones británica y norteamericana, pero en ambos casos, la limitación recae exclusivamente sobre los gastos del candidato. En Inglaterra, su alcance es actualmente tangencial, ya que el grueso del gasto lo realizan los partidos políticos y no está sometido a limitación alguna. En Estados Unidos, los toques se adoptaron a principios del siglo XX, después fueron suprimidos, de nueva cuenta introducidos en 1974 como consecuencia del caso *Watergate*, para ser declarados inconstitucionales en 1976, al considerarse que violaban la libertad de expresión.²

En la inmensa mayoría de los países europeos y en Estados Unidos, los toques de gastos se consideran inútiles por las dificultades que entraña su efectiva fiscalización, y en cambio aquí, en 1996, contar con una reglamentación más detallada que la de 1993, fue un reclamo indeclinable del que llegó incluso a depender la viabilidad de toda la reforma.

² Del Castillo Vera, Pilar, "La financiación de los partidos políticos: propuestas para una reforma", *Aspectos jurídicos del financiamiento a los partidos políticos*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993, p. 95.

Hoy se conocen en el mundo formas alternativas e indirectas que inciden en el control del gasto, como son las restricciones al endeudamiento que pueden contraer los partidos políticos o la reducción de la duración de las campañas y de las precampañas, que suelen no estar reguladas. A este respecto, cabe señalar que desde 1993 existe en México, la prohibición para los partidos de contraer deuda con la banca de desarrollo.

En cuanto a los controles, éstos se orientan casi unánimemente a la obligación de rendir cuentas (de ingresos, de gastos, o de ambos), exigir un órgano interno en cada partido encargado de llevar la contabilidad para cumplir fácilmente con los requisitos de publicidad y transparencia (el administrador electoral español), y crear un órgano revisor y sancionador (que puede ubicarse dentro del Poder Legislativo como en Alemania y en Italia; dentro de la administración electoral, como en los países sajones; o en el ámbito del Poder Judicial como el Tribunal de Cuentas español).

Pasando a los tres sistemas que constituyeron los referentes del derecho comparado en la discusión de la Reforma Electoral de 1996, vale la pena examinar los elementos que naturalizó nuestra legislación, así como advertir aquellas características distintas a nuestra realidad, que explican el por qué algunas de las normas adoptadas no tienen en México una aplicación exitosa.

El modelo norteamericano pesó mucho en las decisiones del 96, a pesar de las grandes diferencias que existen entre uno y otro sistema político.

En primer término, el bipartidismo es totalmente ajeno a nuestra realidad, por lo menos durante todo el siglo XX.

En segundo lugar, en los Estados Unidos existen claramente tres etapas dentro del proceso electoral: la de prenomiación, la de nominación por convenciones, y la campaña propiamente dicha. Mientras que en el derecho mexicano no existe regulación alguna en torno a las precampañas, el peso determinante de éstas en la política norteamericana inspira buena parte de su reglamentación en materia de financiamiento.

Son tan importantes las precampañas en los Estados Unidos, que allá se presenta el fenómeno de la llamada campaña perpetua, cuando los aspirantes a ser electos para un cargo, deben emplearse permanentemente en conseguir fondos para ese propósito, distrayéndose muchas veces de responsabilidades públicas cuando las tienen.

Los límites de gastos para los candidatos no se cumplen. Es más, de sobra se sabe que desde el comienzo de la precampaña, estos topes que se fijan por estados, son violados frecuentemente en la elección primaria de New Hampshire, que por ser prácticamente la primera, tiene un efecto psicológico sobre toda la secuencia del proceso, lo que motiva a los precandidatos a invertir en ella más allá de los topes.

Otra forma de violentar los topes establecidos para la campaña lo constituye el llamado dinero paralelo, o sea, dinero aplicado directamente por particulares en radio y televisión, a favor de alguno de los precandidatos.

También existe el dinero “suave”. Consiste en derivar a las estructuras partidarias locales o estatales, dinero recaudado fuera de los límites de las leyes federales, y por lo tanto, ajenos al tope.

A pesar de haber sido implantados en México tres años antes, llamaron poderosamente la atención de los participantes en las discusiones de la reforma política, respecto del modelo norteamericano, los distintos tipos de límites a las aportaciones y los topes de gastos, de tal suerte que se reglamentaron de nueva cuenta en 1996, a despecho de tres diferencias básicas con Estados Unidos, que no fueron debidamente sopesadas: el bipartidismo, las elecciones primarias, y la convicción que allá existe de la inutilidad de los topes de gastos.

Desde sus orígenes en 1977, la legislación española ha diseñado un sistema mixto público y privado de financiamiento a los partidos políticos, en el que el primero es fundamental y el segundo mínimo, en función del pretendido carácter protector del dinero público frente a la corrupción.

El Estado español concede a todas las formas con representación parlamentaria subvenciones económicas lo mismo para los distintos procesos electorales (generales, autónomos, municipales y europeos) que para los gastos derivados de las actividades ordinarias de los partidos.

El financiamiento privado está limitado en cuanto a la cuantía de las donaciones que pueden recibir los partidos.

Las donaciones privadas que anualmente puede recibir un partido con representación parlamentaria no pueden superar el 5% de la cantidad total que en los presupuestos generales del Estado se destine a subvencionar las actividades de los partidos políticos.

En cuanto a los topes de gastos electorales el gran tema ha sido el de la capacidad de endeudamiento de los partidos políticos, de suerte

que en el debate hay quienes opinan que limitando esa capacidad de deuda se incide de manera más eficaz en la compresión de gastos.

Existe un control de cuentas a cargo del tribunal respectivo que revisa la contabilidad de los partidos y aplica las sanciones correspondientes.

Hay quienes piensan, sin embargo, siguiendo las tesis de otros países europeos, que la revisión de cuentas ahuyenta a los donantes y constituye una indebida injerencia en la vida de los partidos. Evidentemente, la rendición de cuentas está profundamente vinculada al grado de confianza o desconfianza que en términos de cultura política inspire la actividad de los partidos.

El sistema alemán admitió desde 1966 el financiamiento público a los partidos, pero sólo para restituirles los gastos necesarios de una campaña electoral adecuada.

Un cambio jurisprudencial ocurrido en 1992 establece: la independencia de los partidos respecto del Estado; la facultad de éste para otorgarles recursos bajo límites estrictos que eviten que los propios partidos se distraigan de la tarea de buscar el apoyo financiero de sus seguidores; y, límites a las donaciones privadas.

La jurisprudencia alemana tutela el principio de igualdad de oportunidades otorgando los recursos en función de los votos, las donaciones y cuotas que logra cada partido, pero compensa también a los menos importantes para generar un equilibrio en la competición. En el ámbito del derecho tributario la jurisprudencia previene en contra de privilegios fiscales que favorezcan demasiado a los partidos políticos que sean más atractivos para los contribuyentes con ingresos más altos.

IV. LAS DECISIONES DE 1996

En enero de 1995, los partidos políticos con representación legislativa, convocados por el gobierno, acordaron una agenda de temas a desarrollar, a efecto de seguir modernizando las estructuras políticas del país.

Los trabajos realizados por los partidos y la Secretaría de Gobernación fueron denominados “reforma política definitiva”, no porque se pretendiera ingenuamente que fuera la última, sino porque se esperaba que desterrara de los comicios mexicanos la sospecha y el conflicto.

La reforma política definitiva se llevó a cabo por el método del consenso, según lo acordado en 1995. Sin duda, fue más difícil establecer

acuerdos, pero éstos se alcanzaron unánimemente en las reformas a nuestra carta magna que se produjeron en agosto de 1996, y, por mayoría, en la legislación secundaria reformada en noviembre de ese mismo año.

Fue precisamente el tema del financiamiento, el que impidió que en los cambios a la ley se alcanzara la unanimidad lograda para el texto constitucional.

Quisiera referirme a dos conversaciones que tuve, como secretario de Gobernación, durante los días de la reforma en 1996.

Una, con el profesor Giovanni Sartori, en la que me expresó casi proféticamente que estábamos inmersos en una más de nuestras reformas políticas, la cual era parcial, pues reparaba sólo en el acceso legítimo al poder, dejando a un lado nuevas reglas para facilitar la eficacia de gobiernos con mayoría dividida en el Congreso.

A Dieter Nohlen le narré mis preocupaciones consistentes en que, a mi juicio, algunos de los consensos alcanzados no coincidían con la doctrina y la práctica más o menos generalizadas en otros países, a lo que me respondió que había que lograr el máximo consenso posible sin importar la heterodoxia, pues el consenso permitiría que las normas se aplicaran, y a su vez, que fueran corregidas en el camino.

La primera gran decisión que se tomó en 1996, en materia de financiamiento fue la de que el financiamiento público prevaleciera sobre el privado.

Mucho se ha escrito en torno a cual fue la *ratio legis* de esta disposición; en realidad fue una sola: proteger la actividad política y la competencia electoral de la influencia del narcotráfico.

El asunto no era menor, incluso, a la luz de desagradables experiencias ocurridas en nuestro continente.

Otras razones como la transparencia de los recursos de los partidos y fomentar una mejor competencia, no dejaron de ser servidas por esta decisión, pero insisto, no fueron las causas determinantes del mismo.

El flujo de los recursos públicos quedó dividido en tres modalidades:

- a) El sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes de cada partido, cuyo monto se asignó 30% en forma igualitaria entre los partidos políticos con representación en el Congreso, y 70% en términos proporcionales al porcentaje de la votación.

Debe subrayarse que se mejoró la fórmula que había regido en las elecciones de 1994, en las que sólo el 17.3% del financiamiento

a los partidos fue entregado de manera igualitaria, contra un 82.7% proporcional a la votación.³

- b) Para gastos de campaña. El año de la elección cada partido recibirá un monto equivalente al recibido para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes.
- c) Para actividades específicas, como la educación, capacitación, investigación políticas y las tareas editoriales de los partidos políticos. En este caso el Consejo General del IFE puede autorizar apoyos hasta por 75% de los gastos anuales comprobados por estos conceptos.

Como se advierte, desapareció el tipo de financiamiento público que se otorgaba a los partidos por subrogación de las cuotas que debían entregarles sus legisladores. No era justificable.

La ley diseñó un nuevo sistema de cálculo para determinar el monto de los recursos públicos a asignar, y dicha medida incrementó sustancialmente la cantidad a distribuir. Así por ejemplo, el monto del financiamiento público para las elecciones de 1997, fue más de seis veces mayor al de 1994 en términos reales.⁴

El financiamiento privado quedó sujeto a una serie de taxativas, a fin de evitar sospechas sobre su procedencia, desproporción e inequidad, o incluso, que a través de él se obtuvieran ventajas indebidas por parte de los donantes.

Ningún partido puede recibir por concepto de financiamiento privado procedente de simpatizantes, un monto superior al 10% del total del financiamiento público otorgado a los partidos políticos para actividades ordinarias permanentes, en el año que corresponda.

Están prohibidas las aportaciones anónimas con excepción de las obtenidas mediante colectas realizadas en mítines o en la vía pública. También fueron prohibidas las donaciones de personas extranjeras.

Las aportaciones de dinero que realice cada persona física o moral facultada para ello, tendrán un límite anual equivalente a 0.05% del monto total del financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes otorgado a los partidos políticos en el año que corresponda.

³ Woldenberg, José *et al.*, *La Reforma Electoral de 1996. Una descripción general*, México, Fondo de Cultura Económica, p. 112.

⁴ *Ibidem*, p. 111.

Para efectos de fiscalización, la reforma introdujo las siguientes innovaciones:

- a) Se acortó a 60 días la obligación de los partidos y las agrupaciones políticas de presentar un informe anual de sus finanzas así como de sus gastos de campaña; en este último caso, el plazo de entrega comenzará a partir del día en que concluyeron las campañas.
- b) La comisión de fiscalización de los recursos de los partidos y agrupaciones políticas del Consejo General del IFE, puede ordenar la práctica de auditorías a las finanzas de los partidos políticos y las agrupaciones, e incluso, puede ordenar visitas de verificación para corroborar la veracidad de los informes.

La reforma concedió gran importancia a los topes de gastos de campañas de los partidos políticos, que en otros sistemas son cuestionados por la ineficacia práctica de la verificación y control de los mismos.

La negociación de 1996 otorgaba a los topes de gastos un doble efecto casi automático: reducir la disparidad de los recursos disponibles por cada partido para las campañas, y evitar el dispendio, habida cuenta de que la fuente principal de recursos la constituía el erario público.

Centralizando en el Consejo General del IFE la facultad de acordar los topes tanto para las campañas de presidente, como de senadores y diputados, los datos de 1997 parecerían confirmar el doble efecto virtuoso asignado a los topes: en ese año, se produjo un descenso real del 50% en el tope para la elección de diputados, respecto a 1994, y un 61% más bajo en el caso de la campaña por cada senador, aunque conviene recordar que en ese año la elección de senadores se llevó a cabo únicamente a través de listas, por el principio de representación proporcional.⁵

A pesar de estas cifras, la realidad nos presenta múltiples ejemplos de la ineficacia de los topes de gastos.

Para la elección de 2000, desde antes del inicio legal de las campañas, varios partidos políticos comenzaron una serie de procesos internos para elegir a sus candidatos a la presidencia de la República.

El dinero invertido, que en términos legales no se contabiliza como gasto de campaña, tiene a fin de cuentas, efectos similares al de aquél que se aplica a las campañas, pues promueve candidatos y procura, así sea de manera indirecta, ganar anticipadamente el voto.

⁵ *Ibidem*, p. 115.

Aunque no se emprendan con ese propósito, estos procesos son un expediente para violar el tope de gastos de campaña y la igualdad de oportunidades, pues los partidos que recurren a esos procesos internos adquieren una ventaja real sobre aquellos que por carecer de dinero o por decisión propia, no los llevan a cabo.

Otra ventaja que tienen algunos precandidatos frente a sus contendientes internos y en caso de ganar la nominación, frente a sus contendientes en los comicios, es la siguiente: si se trata de funcionarios que en ejercicio de sus atribuciones manejan presupuestos para publicidad y propaganda de la institución a la que sirven, nada evita que dichos gastos puedan erogarse concentradamente, aun respetando la anualidad de los presupuestos, en las fechas más cercanas al inicio formal de la contienda; piénsese por ejemplo en un gobernador, o en un secretario de Estado. Cumplen con la ley al aplicar sus presupuestos de publicidad, lo que no les impide promover su imagen con vistas a los comicios.

Es tan evidente esta práctica, que por ejemplo en Estados Unidos un aspirante a la reelección tiene una ventaja posicional que le permite recaudar fondos en cantidades muy superiores a los aspirantes de primera vez.

Parece que a este respecto, el derecho poco ha logrado hasta ahora.

A pesar de la regulación del financiamiento privado, en cuanto al tope de las aportaciones y a las personas facultadas para ello, los particulares encuentran vías para inyectar dinero a las campañas sin que se tenga la posibilidad de detectarlo fácilmente.

La constitución de estructuras paralelas a las de los partidos para recaudar e invertir dinero en las campañas, dificulta la contabilidad real de los gastos, e incluso, la verificación del origen legítimo de las aportaciones.

La práctica de donar bienes muebles; la compra de tiempo por parte de un particular en radio y televisión; la aplicación de recursos privados a los gastos ordinarios de la estructura de un partido, generándole así un ahorro y consecuentemente recursos adicionales, son otras tantas maneras de evadir los topes sin que los controles lo adviertan.

A pesar de la minuciosa reglamentación del financiamiento, quedan fuera algunas cuestiones que tienen que ver con la administración propiamente interna de los recursos, con la posibilidad de ilícitos cometidos por los funcionarios responsables del manejo del dinero que cada partido recibe y, con la relación del propio partido con terceros.

Así, pueden realizarse negocios en provecho de tesoreros o administradores de los partidos políticos, no sólo a nivel nacional, sino incluso a nivel local donde la vigilancia es menor, cuando se contratan libremente servicios tales como el diseño e impresión o difusión de la propaganda.

Los partidos tienen plena autonomía para contratar bienes y servicios, en función de su independencia frente al poder. Pero manejan recursos públicos, y ello bastaría para regular, sin contravenir su autonomía, la transparencia de su gestión.

En Costa Rica, existe una disposición muy útil al respecto. Consiste en que todas las empresas de radio, de televisión, periódicos o imprentas, deben inscribirse en el Tribunal Supremo de Elecciones indicando horarios y tarifas de los servicios, las cuales no podrán ser superiores al promedio de las cobradas durante los doce meses anteriores a la convocatoria a elecciones respectiva. Los partidos políticos sólo podrán contratar con las empresas inscritas.

Puede ocurrir también, que a pesar del interés de cada partido de que los dineros que recibe sirvan al fin para el que les fue otorgado, tesoreros o administradores pueden convenir con instituciones financieras, ventajas personales sobre los rendimientos bancarios.

En relación a terceros, cabe plantearse la insolvencia de un partido para hacer frente a sus deudas y la manera en que podría resolver su quebranto.

En este caso, como en el de la pérdida de registro o disolución del partido, el interés público debe privilegiarse y nuestra legislación debería crear una figura de reversión de los recursos del partido que se ubique en cualquiera de esos supuestos, habida cuenta de la prevalencia del financiamiento público.

Habría que pensar también en la conveniencia de que la ley exija a los tesoreros o a los titulares de los órganos de administración de los partidos, fianza para caucionar su manejo, y los erija también en responsables solidarios frente al Estado y frente a terceros.

Una penúltima reflexión. Se ha dicho que el financiamiento público es un instrumento que propicia la formación y consolidación del sistema de partidos.

Creo que es hora de revisar el marco legal que regula los requisitos para otorgar registro a los partidos políticos en México, a fin de evitar por un lado, una oferta electoral artificial, y por otro, el dispendio.

Concretamente, debe revisarse el porcentaje requerido por la ley para otorgar a un partido político su registro definitivo.

Finalmente, en torno a los controles, coincido con quienes ubican la facultad revisora y sancionadora en materia de financiamiento a los partidos políticos, en un órgano jurisdiccional, absolutamente técnico, en el que no participen los partidos políticos: el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. El IFE podría seguir teniendo las facultades de recepción de informes, precalificación de los mismos, práctica de auditorías y visitas de verificación, sometiendo todo ese material al tribunal para su decisión última.

Este cambio supondría una adecuación de los plazos de presentación de informes para que pueda obrarse con oportunidad.

Uno de los escollos con los que se ha topado el esfuerzo por transparentar los gastos electorales es el secreto bancario. Siendo la materia electoral fundamental para el interés público, debiera modificarse nuestra legislación para que, cumplidos ciertos requisitos, las autoridades hacendarias estén obligadas a proporcionar al órgano competente —que como lo propongo es el Tribunal Electoral— todos los datos que se consideren necesarios.

V. CONCLUSIÓN

Hemos avanzado en el perfeccionamiento de nuestra democracia, gradual pero consistentemente. Ello no obsta para que se presenten nuevos problemas, interrogantes, prácticas contrarias al espíritu y a la letra misma de la ley, y, la necesidad de seguir modernizando nuestro aparato electoral.

El tema del financiamiento entraña muchos riesgos para la democracia en cualquier parte del mundo. Esos riesgos derivan de que precisamente en este rubro, se vertebran el dinero y el poder, que no hacen, precisamente, la más feliz de las combinaciones.

Si como dice Sartori, el reto contemporáneo es tener mejor calidad política, evitar las trampas del dinero es un imperativo.

En otras palabras, seguir afinando nuestra legislación electoral, pero paralelamente, seguir empeñados en construir y difundir una sólida cultura política, que impida que el dinero decida quien merece ejercer el poder.