

## Dinero y política

JOSÉ WOLDENBERG

Parto de una idea general que me parece oportuno no perder de vista: que el financiamiento de la contienda electoral es un asunto político, no técnico. Como ilustran ejemplos en todo el mundo, tras las discusiones sobre los dineros de los partidos normalmente existe una intencionalidad que las explica. Hacerla explícita ayuda a las tomas de postura y a inyectar racionalidad al debate.

La misma preeminencia del tema del financiamiento de los partidos informa de un hecho político decisivo: la importancia alcanzada por los partidos para la vida y la reproducción del Estado democrático. Autores como Angelo Panebianco<sup>1</sup> han llamado la atención sobre este punto, pues bien vistas las cosas, el dinero de los partidos es un asunto relevante no sólo por las cantidades implicadas o por sus fuentes de origen, sino porque los partidos se han vuelto la columna vertebral del Estado democrático.

Y es que el desarrollo de la vida democrática, que incluye procesos electorales regulares y permanentes, hace de los partidos unas maquinarias que echan sus raíces en un doble sentido: en el Estado, porque están ahora enclavados en muchos de sus espacios y procesos, sobre todo como actores centrales del Poder Legislativo y el Ejecutivo; y en la sociedad, pues se han convertido en espacios insustituibles para la expresión y el procesamiento de intereses de franjas importantes de ciudadanos.

Este fortalecimiento a la vez político y social de los partidos ocurrió en Europa pero también en el continente americano y se encuentran ejemplos en otras latitudes. La fase del "constitucionalismo racionalizado"<sup>2</sup> y democrático posterior a la segunda guerra mundial no expresaba sino el reconocimiento jurídico del papel vertebral de los partidos para el sistema democrático. Fueron las constituciones italiana en 1947 y la alemana en 1949, las primeras en asumir la relevancia de los partidos y la necesidad de apoyar su desarrollo para fraguar y consolidar una vida electoral duradera.<sup>3</sup> Más tarde seguirían en esa ruta la Constitución francesa en 1958, la griega en 1975, la portuguesa en 1976 y la española en 1978.

La decisión estratégica de fortalecer los partidos ha sido uno de los rasgos más definitorios del llamado "derecho de los partidos".

Francia asumió una medida pionera, excepcional, en 1946, al establecer el principio de reembolso de determinados gastos de campaña a los candidatos a la Asamblea Nacional. Fue en Argentina en 1955, y luego Puerto Rico en 1957, donde se ensayaron formas de asignación de recursos públicos directamente a los partidos. Alemania optaría por ese modelo en 1959, Suecia en 1965, Finlandia en 1967, Dinamarca en 1969, Noruega en 1970, Israel en 1973, Italia, Canadá y Estados Unidos en 1974, Austria y Japón en 1975, España en 1977 y finalmente, Francia en 1988.

Lo más importante del estudio comparado es que permite captar la evolución del tema o, si se quiere, su creciente complejidad. El asunto del financiamiento ha adquirido ya "vida propia" y se ha convertido en una discusión nacional e internacional cada vez más sofisticada y cada vez más determinante de la calidad de la vida política de los países.

Muchas de las regulaciones que se han ensayado en el mundo no logran contener del todo la aparición de las patologías políticas que se pretendían controlar. Habría que reconocer que en este tema no hay sistemas normativos perfectos y omnipotentes. Los asuntos del financiamiento de los partidos han sido motivo de inestabilidad y crisis en muchas democracias del mundo: gobiernos enterrados por escándalos que los implican en operaciones financieras delictivas, ex-presidentes o primeros ministros que pelean por eludir la acción de la justicia, ministros cesados por acusaciones en su contra, partidos al borde de la desaparición, y sistemas políticos enteros precipitados por causa de ilícitos financieros.

No exageran cuando se refieren al financiamiento de los partidos como un tema absolutamente central no sólo para los propios partidos políticos y para su influencia, prestigio e implantación social, sino, lo que es más importante, para la legitimidad y la salud del sistema democrático mismo.

Pero como han hecho Francisco Laporta y Silvana Álvarez, conviene destacar que si por un lado tenemos el hecho de que algunos de los instrumentos institucionales de la competencia democrática -como los partidos políticos y sus problemas de financiamiento- pueden ser en determinadas circunstancias incentivos de malos manejos financieros y de corrupción, por otro lado existe la natural virtud de los mecanismos de la democracia para generar dispositivos capaces de detectar y frenar el mal uso del dinero en la política.<sup>4</sup> Es crucial cobrar conciencia de que las finanzas de los partidos son un tema irresuelto, estructural, de las naciones democráticas. Más allá de los comentarios acerca de los vicios vernáculos de este o de otro país, y de las prácticas de este o aquel actor político nacional; la realidad que arrojan los estudios comparados es que los sistemas partidistas contemporáneos, lo mismo en Europa, Norteamérica, América Latina o Asia, como algunos países de África y Europa del este, en este renglón se parecen mucho entre sí y presentan muchos problemas comunes. Por eso es necesario abordar el tema con la menor cantidad de prejuicios. La persistencia y recurrencia de patologías políticas ligadas a las reglas de financiamiento tienen explicaciones "estructurales" más allá de la tradicional picaresca que hay en torno a la corrupción de la política de los países.

Los problemas de financiamiento de los partidos políticos tienen cuando menos dos fuentes de tensión: un encarecimiento sistemático de los costos para mantener la organización y desplegar una campaña, y un rendimiento decreciente de las viejas formas de aprovisionamiento y de cohesión de los partidos; pues por regla general las cotizaciones y aportaciones de militantes crecen más lentamente que las necesidades de la organización.<sup>5</sup> Entonces, los problemas de las formas de financiamiento se deben a una transformación global: al cambio en la naturaleza y en la función de los partidos. La propia dinámica de la competencia electoral los obliga a dejar de ser partidos de un sector social, de una clase o de una ideología, para convertirse en partidos nacionales, más flexibles y por lo tanto más abarcadores y más profesionalizados.<sup>6</sup>

La complejidad y profundidad del tema sólo se capta si se le mira a la luz de ese marco general. Creo que ese es el telón de fondo en el que se despliega la discusión contemporánea, la causa que empuja a la búsqueda de una mayor cantidad de recursos para los partidos y la diversificación de sus fuentes. Y la razón de que necesitemos regulaciones cada vez más desarrolladas, más complejas y más precisas. Es también el motivo para profundizar en el análisis comparado.

A medida que profundicemos el debate encontraremos abundantes argumentos, experiencias y datos duros que nos llevarán a conocer de manera más precisa las distintas opciones de financiamiento y fiscalización a los partidos: sobre las diversas fuentes de

recursos, los mecanismos más adecuados para su regulación, las características de los límites a sus gastos, las fórmulas de supervisión, las sanciones a que se hacen acreedores y, también, de los problemas y ventajas que ofrece cada una de las alternativas en estos temas. Pero antes de ir al fondo de esa discusión permítanme un primer listado, 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: 1) el financiamiento público, 2) el financiamiento privado, 3) la prohibición de ciertas fuentes de financiamiento, 4) los límites a los gastos y 5) la fiscalización y las sanciones.

#### Financiamiento público

La extendida valoración de la importancia de los partidos políticos para la democracia contribuye a explicar por qué 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.

Pero las razones que sustentan al financiamiento público a los partidos 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.

Que los partidos cuenten con las sumas de recursos necesarias para realizar sus actividades es sobre todo importante en periodos de instauración democrática, tal como ha ejemplificado Javier Pradera para el caso de la transición española: en España la pesada herencia de 40 años de dictadura hizo casi inimaginable en 1977 que los partidos políticos pudieran hacer frente a sus costos electorales y de funcionamiento sin más ingresos que las cuotas de sus afiliados.<sup>7</sup> En el caso de México ocurrió algo semejante: la posibilidad real de la alternancia se dio cuando se eliminó la disposición asimétrica de recursos entre los partidos políticos con presencia auténticamente nacional. En otros casos la ausencia de recursos suficientes para los partidos, como ha ocurrido en Europa del este a lo largo de la última década, produce unas condiciones de partida tan desiguales que entorpecen una marcha fluida del engranaje democrático.

Pero la necesidad de garantizar un nivel de suficiencia mínimo de recursos a los partidos políticos no se agota en los meros momentos en que se activa la vida democrática. En los años recientes, incluso en países con varias décadas de ejercicio democrático ininterrumpido, y con partidos sólidos y maduros, se constata un impresionante aumento de los gastos de las organizaciones debido a la necesidad imperativa de los partidos de estar presentes en los medios de comunicación masiva. Este hecho prácticamente hace inviable pensar en un modelo autosustentable de los partidos políticos, sin subsidio directo del Estado.

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.

Ahora bien, bajo ese paraguas amplio de argumentos y de motivaciones en que se fundamenta el financiamiento público, hay un menú extenso y variado de opciones para canalizar recursos públicos a la actividad políticoelectoral.

Por ejemplo, el dinero puede fluir a los partidos o a los candidatos. Roberto Blanco Valdés nos brinda una tipología al respecto<sup>8</sup> y señala que en Estados Unidos hay un fondo de dinero proveniente de los contribuyentes que se destina a la financiación de las campañas presidenciales tanto para las elecciones primarias y generales, como para solventar los gastos de las convenciones electorales de los partidos. Este modelo es coherente con el protagonismo que tienen los candidatos -por sobre los partidos- en el sistema electoral norteamericano. En el otro lado está el modelo europeo que se distingue por el hecho de que los Estados deciden otorgar fondos directamente a los partidos.

El financiamiento puede destinarse sólo a las campañas, esto es, comprender sólo gastos electorales, o canalizarse para las actividades regulares y permanentes de los partidos, o ambas cosas. Alemania otorga subvenciones estatales sólo a las campañas; Dinamarca, Finlandia, Noruega o Suecia financian en cambio las actividades permanentes -cosa que también sucede en Japón-, mientras que España, Austria y Francia otorgan recursos para ambos fines. Lo mismo ocurre en el grueso de los países de Latinoamérica, aunque en Costa Rica, Honduras, Nicaragua y Uruguay directamente sólo se financian con recursos públicos las campañas.

En México hay tres vías de financiamiento público directo: para actividades ordinarias, para gastos de campaña en años de elecciones y por actividades específicas, que es un reembolso aparte de sus gastos en tareas de difusión de la cultura democrática.

En todo caso, un asunto común en aquellos países donde se financian las campañas es el debate sobre la duración de las mismas, pues suele tener efecto directo sobre los montos de recursos públicos involucrados.

Hay distintos caminos para fijar los criterios de asignación del financiamiento. Fundamentalmente, el dinero se otorga bajo fórmulas de proporcionalidad según el número de votos y curules que los partidos hayan obtenido en las elecciones anteriores. No parece posible ni razonable atentar contra ese criterio porque, en efecto, las diferentes inserciones sociales de los partidos reclaman ese trato diferenciado. No obstante, ese mecanismo de financiamiento tiende a perpetuar las desigualdades, de tal suerte que en distintos países, entre ellos México, ha resultado conveniente dividir las partidas de financiamiento dejando una parte de reparto igualitaria que se combina con la proporcional para atemperar las diferencias en el punto de partida de la competencia electoral.

Aun así, como alerta Jorge Malem,<sup>9</sup> si el financiamiento público se establece en función del número de votos obtenidos en la elección anterior, los partidos buscarán atraer capital privado para incrementar sus votos y obtener así mayores recursos públicos, generando una espiral ascendente en el costo de las elecciones que no necesariamente evita la dependencia del mercado.

Por otra parte, como los recursos públicos no pueden distribuirse sin criterios explícitos preestablecidos, es necesario determinar qué partidos podrán acceder al financiamiento público. Generalmente, se fija un umbral de votación mínimo que cada partido debe traspasar para ser merecedor de financiamiento, o bien este derecho se suele ligar a la

obtención de escaños en los parlamentos. Cabe apuntar que puede darse el caso de que los partidos existentes bloqueen el acceso de nuevas opciones a la contienda electoral y por tanto al financiamiento público, lo que puede crear una suerte de pugna entre in-siders y out-siders de la arena electoral. Este riesgo es permanente en tanto que son los partidos con presencia en el parlamento los que legislan los requisitos de incorporación a la contienda electoral y la permanencia en ella.

El financiamiento estatal a los partidos puede fluir de forma directa o a través de subvenciones indirectas. Las vías indirectas más usuales consisten en poner a disposición de los partidos espacios y tiempos en los medios de comunicación; en asumir los costos postales en que incurren los partidos; en pagar los espacios físicos que utilizan para la fijación de propaganda en los municipios, etcétera. La disyuntiva que puede encontrarse aquí es si se privilegia el financiamiento directo o indirecto. A favor de las subvenciones indirectas se esgrime que suelen ser repartidas de forma más equitativa y que aseguran el uso adecuado del dinero público en las actividades para las que fue previsto. En contra puede argumentarse que si se privilegia el financiamiento indirecto se imponen corsés a las decisiones de gasto de los partidos y a sus estrategias de campaña.

Todas estas opciones de financiamiento público se cruzan con una más: en qué niveles se otorga, si sólo a nivel nacional o si también combina los apoyos en los estados y municipios.

He enlistado algunas de las virtudes del financiamiento público y algunas de sus deficiencias o problemas. Quiero ahora hacer una consideración general sobre el asunto.

Creo que hay un hecho contemporáneo innegable: las dificultades financieras de los partidos para sostenerse y consolidarse a partir de las puras aportaciones de sus militantes son enormes. Por ello su supervivencia ya no depende sólo de su capacidad de afiliación. Al menos en México, pero intuyo que ocurre algo similar en el resto de América Latina y en otras latitudes, en el corto plazo es improbable que los sistemas pluralistas alcancen y mantengan un equilibrio razonablemente equitativo y competitivo si no interviene un sistema institucional que elimine las excesivas deformaciones heredadas por condiciones de inexistencia, cancelación o congelamiento de vida partidista. Ello justificaría que, como una definición estatal, se apoye con recursos públicos a las actividades de los partidos.

Pero esa definición no oculta problemas reales. Pongo de nuevo un ejemplo del caso que mejor conozco: en México, en los años más recientes, los partidos políticos se han vuelto auténticos espacios de confluencia de intereses ciudadanos, han multiplicado su presencia y su arraigo a lo largo y ancho de todo el territorio nacional, pero no han incrementado a la par sus capacidades para conseguir ingresos por cuenta propia, de forma tal que el financiamiento público rebasa el 90 por ciento de los recursos de todos los partidos. Hay una abrumadora supremacía de los recursos públicos o, si se quiere, una absoluta dependencia de los partidos de los recursos públicos que quizá demuestra que los partidos no tienen los estímulos, los incentivos suficientes o la necesidad de fortalecer su financiamiento con las cuotas de sus militantes o con las aportaciones de simpatizantes que, en última instancia, también ayudan a demostrar la capacidad organizativa de los partidos y su nivel de presencia entre los ciudadanos.

#### 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 a la voluntad del electorado porque éste puede 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.

Por ello, 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. Tradicionalmente, hay tres vías privadas para que los partidos se alleguen recursos: las cuotas de sus afiliados, las donaciones y, en algunos casos, los créditos de entidades financieras.

En el primer caso, las aportaciones de los militantes pueden ser obligatorias o voluntarias, y en algunos casos, como en México, se establecen límites a los recursos que aportan los miembros del partido. Pero, cabe decir, que las cuotas de los militantes han sido la fuente tradicional y hoy en día, prácticamente en ningún sitio, representan la principal vía de recolección de fondos por lo que no suelen representar problema.

En cambio, el debate sobre las donaciones ha sido más prolífico porque, ciertamente, plantea un archipiélago 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 mercantiles u organizaciones sociales como sindicatos, ligas de profesionistas, agrupaciones de colonos y vecinos, etcétera. Puede prohibirse la aportación de algunas de ellas, como las mercantiles -o de aquellas empresas que en determinado momento prestan servicios o tienen contrato con las administraciones públicas-, y entender que es legítima la aportación de organizaciones sin fines de lucro siempre y cuando las contribuciones sean aceptadas individualmente por los miembros de la agrupación.

Ahora bien, independientemente de qué personas puedan hacer las donaciones, hay un consenso extendido, y así lo recoge la amplia mayoría de las legislaciones, 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 que subyace en esta disposición 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 en actividades del crimen organizado.

Sin embargo, las legislaciones muestran diferencias en lo que hace al momento en que se debe dar publicidad a las donaciones, pues se ha planteado que la publicidad de las donaciones puede llegar a limitar el secreto del voto ya que es natural que quien aporta recursos a un partido o candidato también les otorgue su sufragio.

Una alternativa adicional es si las donaciones son deducibles de impuestos. En ciertos casos las donaciones no generan desgravaciones fiscales porque la ley no considera que estén destinadas a atender necesidades prioritarias. Pero en otros casos la desgravación puede leerse como un estímulo al donador para declarar su aporte, de forma tal que se coadyuva a la transparencia del origen de los recursos de los partidos.

Por otra parte, cada vez es más generalizada la regulación sobre los toques que pueden alcanzar las donaciones. Pero no hay una definición extendida entre los distintos sistemas de si los montos de los recursos privados deben mantener una correlación con respecto al financiamiento público de forma que exista un cierto equilibrio entre ambas fuentes. En México, la Constitución de la República determina que el financiamiento privado no podrá exceder al 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.

La tercera vía usual para allegar financiamiento privado a los partidos son los créditos de entidades financieras, que también generan polémica y regulaciones distintas entre países. La ventaja de esta posibilidad consiste en permitir que los partidos cuenten con dinero perentoriamente, sobre todo en aquellos casos donde la financiación se da anualmente o sólo para actividades electorales, pero deja abierto el riesgo de que sean las preferencias de los bancos las que determinen qué partidos pueden echar mano de tal posibilidad. Asimismo, puede darse la contingencia de que los recursos públicos se acaben trasladando a manos privadas sobre todo si los fondos de los contribuyentes se utilizan en la amortización de las deudas.

Como se infiere de lo que señalé antes, buena parte de la discusión sobre el financiamiento privado se concentra en la cuestión de quién puede aportar legítimamente ingresos a los partidos.

La prohibición de otras fuentes de financiamiento

En primer término, por supuesto, suele impedirse la financiación por parte del sector público. En México, por ejemplo, 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.

También suelen estar vedadas las donaciones extranjeras, pues se trata de evitar injerencias externas en los asuntos políticos nacionales. De igual forma, es extendida la prohibición a 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.

Otras fuentes de financiamiento que la ley llega a cancelar son las aportaciones de empresas mercantiles, sobre todo si pueden ser contratadas por la administración pública o si funcionan como concesionarios de obras públicas. Por ejemplo, en México se prohíbe que los ciudadanos mexicanos que residen o trabajan en el extranjero envíen dinero a los partidos. Asimismo, es natural que estén denegadas las aportaciones de jueces y funcionarios electorales, por citar algunas de las restricciones que con mayor frecuencia han sido recogidas en la normatividad.

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 de 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.

Hay una vía adicional para fijar límites a los gastos de campaña que consiste, como había apuntado antes, en especificar y restringir la duración de los periodos de campaña.

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.

Para terminar con este punto, sólo agregaría que en las democracias el dispendio y el derroche de recursos se convierten en algo ofensivo que los ciudadanos tienden a sancionar, aunque lamentablemente es posible encontrar ejemplos contundentes que niegan este "deber ser" austero de la política.

#### Fiscalización y sanciones

Dado que los partidos en los hechos, y en algunos casos también formalmente, son entidades de interés público en todas las democracias contemporáneas, 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.

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, generalmente llamado Tribunal de Cuentas, o por ambos órganos en distintas instancias. La revisión de las diversas experiencias permite una conclusión: la fiscalización la debe hacer un órgano independiente del Poder Ejecutivo y de los partidos. Lo peor que podría ocurrir es que el mecanismo fiscalizador se utilice de manera facciosa, de tal forma que por esa vía se pretenda agredir a alguna formación política. Además, la autoridad encargada de la fiscalización debe contar con los suficientes recursos legales, económicos, técnicos, humanos y profesionales para tener un sistema eficaz, que tenga la capacidad de imponer las sanciones y hacerlas cumplir. Me gustaría equivocarme, pero creo que todavía no se tienen órganos fiscalizadores con ese perfil en todos los países donde recurrentemente hay elecciones.

Quiero subrayar el hecho, fácil de constatar, de que la relación entre dinero y contienda políticoelectoral se hace más compleja en el ámbito de los recursos que tienen origen particular, de forma que es en el financiamiento privado donde se encuentran los mayores retos de control en la actividad de fiscalización electoral. Un ejemplo son los llamados "gastos independientes", es decir aquellos que en forma paralela a las finanzas de los partidos políticos, realizan ciudadanos o grupos a favor o en contra de algún candidato. El problema es éste: los gastos independientes no constituyen un ingreso, en su sentido contable, para los partidos políticos; sin embargo, en los hechos son un beneficio que éstos reciben y que no está sujeto a registro o control alguno.



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 hacendaría. Quizá haya que hacerse a la idea de que en materia de fiscalización, las reformas electorales sean una especie de reformas permanentes.

Ahora bien, sobre el subtema de las sanciones, valga apuntar sólo que son necesarias porque si no existe la norma fácilmente puede convertirse en letra muerta. Y también que su especificación y determinación legal puede aparecer como deseable en el afán de eliminar lo más que se pueda la discrecionalidad de la autoridad. El tipo de sanciones puede ir desde establecer penas administrativas de tipo económico, que pueden aplicarse a través de la retención de financiamiento para los ejercicios posteriores a que la infracción fue determinada, hasta la pérdida del registro de los partidos o la inhabilitación de candidatos cuando se trata de infracciones graves o recurrentes.

Termino por donde empecé: 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 el dinero y la contienda políticoelectoral, 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.

Conferencia presentada en la inauguración del Seminario Internacional sobre Dinero y Contienda Políticoelectoral: "Retos para la democracia", organizado por la Organización de las Naciones Unidas, el Instituto Internacional para la Democracia y la Observación Electoral, la Fundación Internacional para Sistemas Electorales, la Fundación Tinker, Elecciones Canadá, el Ministerio del Interior de España, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y el Instituto Federal Electoral, el 5 de junio del 2001.

### Referencias

Panbianco, Angelo, Modelos de partido, Alianza Editorial, Madrid, 1990.

Triepel, Heinrich, "Derecho constitucional y realidad constitucional", en Teoría y sociología críticas de los partidos políticos, Kurt Lenk y Franz Neumann (eds.), Editorial Anagrama, Barcelona, 1980.

Véase a Blanco Valdés, Roberto, en "Consideraciones sobre la necesaria reforma del sistema español de financiación de los partidos políticos", en La financiación de los partidos políticos, Cuadernos y Debates, núm. 47, 23 de noviembre de 1993, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.

Francisco J. Laporta y Silvana Alvarez, La corrupción política, Alianza Editorial, Madrid, 1997, p. 16.

Blanco Valdés, Roberto, "Consideraciones sobre la necesaria reforma del sistema español de financiación de los partidos políticos", en La financiación de los partidos políticos. Cuadernos y Debates, núm. 47, 23 de noviembre de 1993, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.

Kirchcimer, O., "The Transformation of Western European Party System", en J. L. Palombara y M. Weiner, Political Parties and Political Development, Princeton University Press, 1966.

Javier Pradera, "La maquinaria de la democracia. Los partidos políticos en el sistema político español", en Claves de la Razón Práctica, núm. 58, 1995, Madrid.

Blanco Valdés, op cit.

Malen, Jorge, Financiación de partidos políticos, democracia y corrupción, México, 2001, mimeografía.