

## Credibilidad y construcción de confianza: los recursos económicos de los partidos políticos<sup>•</sup>

*Mauricio Merino Huerta<sup>»</sup>*

Cuando recibí la invitación para participar en este foro, les comenté a mis apreciados anfitriones que deseaba solamente tocar un punto, y por este motivo seré lo más breve y directo posible. Ese punto se refiere a lo que yo considero que es, en este momento, un asunto crítico, no solamente de la vida electoral del país sino de la credibilidad y de la construcción de confianza tanto en las instituciones electorales como en los partidos políticos: el dinero, el uso de los recursos públicos, y es ahí donde quisiera concentrarme.

No lo hago solamente por focalizar esta intervención y salir del compromiso, sino porque creo con sinceridad que el resto de los temas electorales se han venido resolviendo venturosamente; por supuesto, siempre son perfectibles, siempre hay zonas de reforma posible. La organización electoral admite nuevas ideas, las circunstancias políticas cambian, y a cualquiera que haya estudiado políticas públicas o la vida política en general no le resulta extraño saber que cada una de las decisiones de carácter público que se toman, que afectan al conjunto

---

<sup>•</sup>Versión de audio editada.

<sup>»</sup>Doctor en Ciencia Política por la Universidad Complutense de Madrid. Profesor investigador titular de la División de Administración Pública del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y miembro del Sistema Nacional de Investigadores (nivel III). Tiene experiencia en materia de transparencia y acceso a la investigación pública.

de la sociedad, producen a su vez momentos de adaptación de los propios actores políticos y de la sociedad en general.

Los movimientos políticos -decía un clásico- son como los movimientos de ajedrez: se mueve una pieza y, al moverla, en realidad se modifica todo el tablero; y eso sucede por supuesto con la vida electoral, de manera que no estoy sugiriendo que no haya muchas más cosas que discutir y que la reforma venidera sea siempre necesaria y que en este debate no haya nunca un momento definitivo como en 1996 se llegó a decir.

No hay nada definitivo en materia electoral, no hay nada definitivo en la vida política de este país, ni de cualquier otro; por lo tanto, es necesario mantenerse alertas. Pero tengo para mí que, a pesar de que no hay nada definitivo, de que las circunstancias cambian y las preferencias de los actores se adaptan a esas nuevas circunstancias, es el dinero lo que hoy le está haciendo el daño mayor a la confianza de los ciudadanos en el sistema de partidos; es el financiamiento público pero también los medios de financiamiento privado que se obtienen los que han manchado una y otra vez los procesos electorales, y al mismo tiempo ha sido la incapacidad técnica del propio Instituto Federal Electoral (IFE) para vigilar todos y cada uno de los pesos y los centavos que obtienen y gastan los partidos políticos en el ámbito federal y en los ámbitos locales lo que a su vez ha lastimado en buena medida la credibilidad y la confianza en las instituciones electorales.

Esta doble lógica de ingreso y gasto en los partidos y de sistemas de fiscalización por parte del IFE no ha encontrado, creo yo, hasta el día de hoy una solución eficiente, no ha producido confianza ni ha generado las condiciones básicas al menos para estar tranquilos con la manera en que los partidos políticos financian su actividad, ni tampoco con la forma en que el IFE la verifica. Por el contrario, creo que desde 1996, cuando se privilegió el financiamiento público muy elevado para los partidos políticos y se estableció la regla constitucional -aún



vigente- según la cual el financiamiento público debe prevalecer sobre el financiamiento privado, lo que ha sucedido es el perfeccionamiento que desde un principio debió entenderse como un error o al menos como una deliberada ambigüedad sobre este tema. Me refiero a que en realidad el modelo mexicano tiene rasgos de dos modelos distintos y contradictorios entre sí. De un lado está el modelo del financiamiento público, por así decir “de control estatal”, respaldado en la idea según la cual los partidos políticos, en tanto que entidades de interés público, han de ser financiadas con la hacienda pública, por lo tanto deben responder ante los principios que regulan el resto de la hacienda pública en el país; pero al detallarse en esa reforma el supuesto de que este debe prevalecer sobre el privado, se dejó viva por lo tanto la opción –permítanme llamarla así– *libertaria*, según la cual el financiamiento de los partidos también puede provenir de las aportaciones de los particulares.

Se fijaron límites, es cierto, tanto para las aportaciones en especie como en dinero; se fijaron límites para las aportaciones que realizan las personas físicas; se puso un límite en particular a cualquier posibilidad de obtener aportaciones del sector público que no fueran precisamente del financiamiento público etiquetado en los presupuestos que aprueba la Cámara de Diputados; sí, pero se mantuvo vigente el modelo *libertario*, es decir, el que se usa en aquellos países –como los Estados Unidos– que han preferido financiar a los partidos políticos, no tanto con dinero público cuanto a través de las aportaciones de sus simpatizantes, de sus militantes o de cualquier persona.

En las campañas de los Estados Unidos, cuando uno abre las páginas web de los candidatos, lo primero que parpadea en la pantalla es la posibilidad de hacer aportaciones para esa campaña. Los partidos Republicano y Demócrata se sienten orgullosos cuando obtienen millonarias aportaciones de los particulares, de los individuos que con su propio dinero apoyan sus preferencias políticas.

Este modelo *libertario*, con todos sus matices, está vigente en México porque se permiten las aportaciones de los particulares aunque deban ser menores que las del financiamiento público. Por lo tanto, se contradice con el otro modelo de control estatal o de financiamiento público, cuyo espíritu es precisamente bloquear cualquier acceso al financiamiento privado a los grandes aparatos políticos de poder en que hoy se han convertido los partidos políticos pagados con dinero de la sociedad mexicana.

De manera que tenemos dos modelos de financiamiento vigentes que se niegan el uno al otro, se contradicen: uno pide financiamiento público y control del Estado pleno; y el otro pide financiamiento privado con regulación, no control, sino regulación y fiscalización por parte del Estado. Desde el origen, por lo tanto, este es un problema técnico muy serio para el propio Instituto Federal Electoral, y es también, lo sabemos, una enorme ventana de oportunidad para que los partidos políticos, especialmente durante los períodos de campaña, busquen ensanchar los medios que tienen para ganar votos usando dinero público y dinero privado, a veces a manos llenas.

El error se perfecciona con el paso del tiempo, y en particular en la reforma de 2007, porque no se corrige este problema original sino que se pide que sea el IFE -no los partidos ni los modelos de financiación- el que supla esta deficiencia, sosteniendo que el problema está en la fiscalización. Se le asigna al IFE la obligación de fiscalizar todos los recursos pero no debe hacerlo el Consejo General del IFE sino una unidad técnica especializada que a los propios partidos -se dijo entonces, hoy sabemos que ya no fue así- les iba a dar confianza por sus cualidades técnicas, confianza que los propios partidos le habían retirado antes al Consejo General del IFE que tenía las atribuciones para fiscalizar dinero de los partidos.

Como ya sabemos, la unidad técnica de fiscalización del IFE tampoco cuenta con los medios suficientes para vigilar todo el

dinero, cada una de las entradas, cada una de las aportaciones, ni infortunadamente todos los egresos de los partidos políticos, con lo cual nos enfrentamos a una situación literalmente imposible. Es decir, las normas y su contradicción original hacen perfectamente viable que haya recursos no fiscalizables, y los partidos lo saben y los usan, lo sabemos todos, pero para poderlo demostrar es necesario pasar por procesos técnicos de auditoría. Estos procesos dependen a su vez de la existencia de cuentas bancarias correctamente acreditadas y del control suficiente en el sistema bancario para poder saber si lo que informan los partidos políticos es verídico o no. Eso se tiene que hacer en plazos muy cortos, en condiciones de trabajo muy complicadas, y además con una vigilancia política que hoy prácticamente les ha amarrado las manos -pero así lo decidieron los partidos- a los consejeros electorales para poder revisar los informes de fiscalización que la famosa unidad técnica recién creada debe presentarles para su aprobación, cosa casi agravante, pues en el breve periodo de una semana los consejeros electorales tienen que revisar la fiscalización que se realiza en meses y no pueden tener acceso a ella antes porque así se decidió en la reforma electoral de 2007.

Es evidente que estamos frente a un problema de origen, por esta incompatibilidad de modelos, que no puede tener salida solamente modificando al IFE una y otra vez, por más que los partidos políticos quieran cobijar su prestigio y generar confianza entre sus electores culpando al mensajero, culpando al tercero por la tarea que ellos mismos están manchando con su conducta financiera. De manera que, en mi opinión, esto es lo que se tiene que corregir, esta es la tarea que se debe enmendar.

Es un problema fuerte el que tenemos con los modelos en México y es necesario abordarlo, yo esperaría que con mayor responsabilidad y con mayor criterio. ¿Qué propuesta tengo? Yo diría que si no quieren trabajar en el tema de romper esta incompatibilidad de modelos de financiamiento, deberíamos

buscar experiencias exitosas que han permitido al menos tener mayor claridad sobre los ingresos y los egresos. Concretamente, creo que el modelo que se ha seguido en Alemania puede darnos alguna pista para tratar de resolver el financiamiento privado. La propuesta es por supuesto mantener el financiamiento público a los partidos. Mi predilección va por el lado de financiamiento público, pero es preciso acotar en definitiva, como sucede en varios países de Europa donde las únicas aportaciones que se permiten a los partidos son de los propios militantes de los partidos políticos, nadie más que los militantes puede otorgar dinero al partido.

En mi opinión, esto permitiría no solamente un mucho mejor control sobre los ingresos privados a los partidos, sino también sobre los padrones de militantes de los propios partidos políticos, que a su vez han sido otro problema político sustantivo. ¿Quieren obtener dinero más allá del enorme caudal de recursos públicos que el país les otorga?, pues que lo obtengan de sus propios militantes registrados ante el Instituto Federal Electoral. Que ellos se hagan responsables de sus aportaciones y que a su vez le permitan al IFE cruzar los datos. Si un militante quiere dar cierta cantidad, tendrá que sacarla de una cuenta bancaria que será fiscalizable por el IFE y ese dinero quedará debidamente registrado en las arcas de los propios partidos políticos. Hacerlo de cualquier otra manera no permitirá nunca, y hay que crear conciencia de eso, tener una fiscalización de los ingresos suficientemente clara como para evitar que se cuelen por esa vía dineros no permitidos por la ley que además sean detectables oportunamente.

En síntesis: sí al financiamiento público, sí al financiamiento privado, siempre y cuando este segundo derive de aportaciones controladas de los padrones de militantes de los partidos políticos debidamente registrados ante la autoridad electoral.

Por el lado del gasto, me parece que la solución está planteada y discutida desde hace mucho, pero no se ha querido



asumir. En realidad, la única manera de controlar el gasto de los partidos políticos es mediante una sola cuenta que sea controlada por la autoridad electoral. Todos los gastos de partidos políticos deben ser lícitos, no pueden gastar en cosas que no sean claramente lícitas. No hay ninguna razón para que ese dinero no emane de una cuenta bancaria directamente controlada por la propia autoridad electoral. No estoy diciendo que el IFE decida en qué se debe gastar el dinero de los partidos -obviamente, esa sería una decisión de los partidos-, pero no es necesario ir a rastrear cuentas de manera obsesiva si de una misma cuenta concentradora en el IFE se pueden emitir todos los gastos y controlarlos *pari passu* como sucede en cualquier contabilidad de Estado en cualquier lugar desarrollado del mundo. Uno puede tener información contable día con día respecto a todos los gastos que se están haciendo, con toda la documentación legal acreditada, ponerla en todas las páginas de internet y permitirle en su caso a la sociedad que sepa exactamente cómo se está gastando su dinero, pues no es dinero de los partidos sino del pueblo mexicano, que se entrega a los partidos para realizar su tarea, lo cual es otra cosa.

Creo que la sociedad tiene derecho de tener cuentas claras gestadas a través de estos mecanismos controlados por la propia autoridad electoral y que técnicamente no ofrecerían ninguna dificultad. Nos ahorraríamos de paso la enorme y compleja dificultad de hacer fiscalizaciones posteriores, aunque estas se mantuvieran, en su caso; pero si se sabe cuánto y dónde se está gastando el dinero al día, tampoco es necesario hacer fiscalizaciones con posterioridad como si todavía viviéramos en los tiempos de la Colonia.

La fiscalización tiene el principio de la posterioridad porque reunir la documentación en el pasado era muy complejo, tomaba mucho tiempo. Hoy, con los sistemas bancarios y los sistemas de cómputo disponibles, es absurdo esperar a que pase un año para efectuar la fiscalización: se puede hacer en tiempo real,

► Reforma electoral 2013: los retos para la gobernabilidad democrática

exactamente en el tiempo en que el gasto se está realizando, y no hay razón técnica para que esta solución no pueda realizarse, la razón es política.

Si los legisladores quisieran tomar estas dos decisiones, estaría controlado el ingreso, militantes, padrones de militantes, financiamiento público, y estaría controlado el gasto a través de cuentas concentradoras directamente vigiladas al día por la autoridad electoral. No son decisiones difíciles, por el contrario, son técnicamente viables y me parece que ayudarían muchísimo a limpiar de una vez por todas la enorme desconfianza que hoy priva sobre el sistema electoral en su conjunto y sobre los partidos en particular, precisamente en torno a este difícil tema del uso de los dineros.