

Segunda sesión / primer día: “Financiación y Fiscalización de la Política”

Delia Ferreira Rubio*

Dos palabras sobre el título

La complejidad del tema del financiamiento de los partidos y de las campañas electorales ha generado un área de análisis y estudio cada vez más especializada y técnica, centrada en las estrategias y herramientas institucionales para abordar las diversas instancias de la relación dinero/política y orientada a diseñar mecanismos cada vez más sofisticados para tratar de encauzar y regular una realidad en continua evolución.

Ese abordaje técnico, crecientemente especializado, deja poco margen para la reflexión más general y de conjunto sobre los efectos y consecuencias -no siempre positivos- que la regulación del financiamiento de la política tiene sobre los partidos a su interior, sobre el sistema de partidos y sobre la calidad de la democracia y su consolidación y legitimidad.

El enfoque técnico se concentra en dar respuesta a las preguntas sobre qué financiar, cómo financiar, quién financia y, en la etapa de fiscalización, qué controlar, cómo controlar, quién controla, cuándo controlar y qué sanciones se aplican. La reflexión que proponemos está orientada a responder interrogantes diversos: ¿Para qué controlamos? ¿Qué efectos producen los distintos esquemas de financiamiento de la política y su fiscalización? ¿Contribuyen a recuperar la confianza perdida en los partidos y en la política?. Lo que proponemos es una reflexión compartida y provisional, que nos permita revisar las presuposiciones implícitas en los modelos que se aplican a la regulación del financiamiento de la política,

* Se consigna aquí la ponencia escrita presentada por la autora, titulada “Financiación y Fiscalización de los Gastos en la Actividad Política: Dos nociones de Reciente Aparición en la Realidad de América. Financiamiento, Control, Transparencia y después...”

XII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia

con el objetivo de revalidar enfoques o producir los ajustes necesarios para enfrentar los nuevos y cada vez más complejos desafíos que el tema plantea. Ese es el “después” del título. Parafrasando la letra de un conocido tango, la síntesis de esta reflexión podría ser: financiamiento, control, transparencia y después ...¹⁴.

Financiamiento, partidos y sistemas de partido

La crisis de representación que caracteriza a las democracias de la región constituye un desafío de magnitud para los partidos políticos que han perdido la confianza de la ciudadanía y, en algunos países, incluso han quedado relegados en sus funciones electorales. A nuestro juicio, el fortalecimiento de los partidos políticos y la recuperación de su funcionalidad democrática no surgirán de una búsqueda de reproducir esquemas anteriores, sino más bien de una renovación organizativa y de la adopción de un perfil y una estrategia de actuación adaptada a los tiempos, aunque ya no se cumplan funciones de las tradicionalmente asignadas, tal por ejemplo la de comunicación entre la sociedad y el Estado, hoy mejor desarrollada por otros actores sociales.

Las direcciones centrales a abordar para fortalecer a los partidos son: la institucionalización, la modernización, la democratización, la transparencia y la generación de capacidad de gestión. Las acciones concretas y los cambios esperados dependerán de las características del entorno del partido -condiciones culturales y políticas, sistema de gobierno, sistema de partidos, reglas electorales-; sin perjuicio de los condicionamientos históricos, existen algunos reclamos o reformas esperadas que se reiteran en diversos países; entre ellas pueden mencionarse las siguientes:

- la modificación de la estructura, organización y procesos de toma de decisión para hacerlos más ágiles y funcionales

¹⁴ Nos referimos al tango *Sur* de Manzi y Troilo (1948), cuyo estribillo dice: “Sur..., paredón y después...”

México

- el desmantelamiento del poder de las oligarquías partidarias
- la mayor participación de los afiliados/miembros del partido en la toma de decisiones partidarias
- la aplicación de mecanismos democráticos para la elección de dirigentes y candidatos
- la ampliación de la representación de las minorías partidarias en la composición de los órganos de gobierno y las listas partidarias
- la diversificación de los canales de participación y militancia
- la optimización en la utilización de los recursos
- la distribución y descentralización de los recursos de poder partidarios
- la racionalización y limitación de los gastos de campaña
- la transparencia y control de la gestión económica
- la formación de cuerpos técnicos capacitados para la formulación y seguimiento de políticas públicas
- el fortalecimiento de los vínculos con la sociedad civil.

¿Cuál es el papel que les cabe a los sistemas de financiamiento de la política -en general- y de las elecciones -en particular- en el logro de estos objetivos? La respuesta a este interrogante exige un doble enfoque; por un lado una mirada al interior de los partidos y, por otro, a la relación de los partidos con otros actores en el contexto social.

La problemática del financiamiento de la política se aborda habitualmente desde esta segunda perspectiva, la de la relación de los partidos con el resto de la sociedad y con el Estado. Se analizan, así, problemas como el del financiamiento público o privado, la posible influencia indebida de grupos económicamente poderosos sobre candidatos y gobernantes, la desigualdad de la competencia democrática derivada de la

XII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia

desigual capacidad recaudatoria de los candidatos, el peligro de la corrupción, entre otros.

Al interior de los partidos, el tipo de financiamiento que se autorice, el origen de los fondos, los requisitos de transparencia, el momento y lugar institucional de ingreso de los fondos, entre otros aspectos, tendrán consecuencias relevantes en el perfil organizativo y la distribución de liderazgos y recursos de poder en los partidos.

Uno de los aspectos del financiamiento que más influencia tiene en la estructura y funcionamiento del partido es el referido al lugar y momento institucional de incorporación y determinación del destino de los recursos. Si los fondos, tanto públicos como privados, ingresan a los organismos centrales del partido y son éstos los encargados de su distribución, se produce una concentración de poder y se generan incentivos de dependencia entre los órganos y dirigentes locales y la dirigencia central. A su vez, esta concentración del poder económico, especialmente en las campañas, aumenta el poder de decisión de la cúpula dirigente central en la determinación de los pre-candidatos o candidatos y en el diseño de la campaña electoral. Por otra parte, si la democratización de los partidos pasa por la distribución y descentralización del poder, una medida positiva sería la de garantizar a los órganos locales de los partidos cierta autonomía en el manejo de los fondos partidarios.

Otro aspecto en que el sistema de financiamiento puede influir en la democratización de los partidos es el relativo a la distribución de los fondos entre las corrientes internas del partido, especialmente en las campañas para nominación de candidatos, sean estas elecciones cerradas a los afiliados o abiertas al conjunto de la ciudadanía. Si la democratización de los partidos supone una mayor participación y pluralismo entre las corrientes internas, el sistema de financiamiento deberá prever una distribución equitativa de los fondos. La renovación de la dirigencia supone, entre otras cosas, la posibilidad de la competencia interna. Si los fondos son volcados a favor de

México

uno de los grupos que compiten (el afín con las autoridades partidarias o grupo hegemónico) las demás corrientes internas se enfrentan a una pelea desigual y, podríamos decir, menos democrática.

Sin duda una de las bases del poder de los grupos hegemónicos o dominantes en un partido es el dominio de los recursos de poder, uno de los cuales es el manejo de las finanzas partidarias. En el afán de desarmar el poder de las oligarquías partidarias, algunos proponen, además de la horizontalización y descentralización de la gestión de los fondos para el funcionamiento del partido, la exclusión de estas dirigencias del manejo de los fondos de campaña electoral. Algunas legislaciones centran en los candidatos, y no en los partidos, la responsabilidad de la recaudación y disposición de los recursos de campaña, tal el caso, por ejemplo de los Estados Unidos. A nuestro juicio, tomar a los candidatos como eje central del sistema de financiamiento no contribuye directamente a la democratización de los partidos, sino a la personalización de la política en perjuicio de los partidos como instituciones y no de las oligarquías partidarias.

El diseño del sistema de financiamiento de los partidos que adopta un país influye también en la relación de los partidos con la sociedad y particularmente con los sectores de poder. La opción entre un sistema de financiamiento puramente público o privado, o eventualmente mixto, no resulta fácil en un contexto en que se conjugan la crisis de confianza en los partidos y un fuerte reclamo contra la corrupción, como sucede en la actualidad en muchos de los países latinoamericanos. Por una parte, la sociedad parece rechazar la idea de que se utilicen los escasos fondos públicos para seguir sosteniendo la actividad de dirigentes políticos a los que perciben aislados y preocupados sólo por su carrera y las luchas internas. Pero, simultáneamente, se critica la compra de influencia de los poderosos grupos empresarios, a través de las contribuciones a los partidos, las que por lo general se mantienen en un marco de reserva y secreto que genera fuertes sospechas.

XII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia

Uno de los argumentos más frecuentemente esgrimidos a favor del financiamiento público es la independencia que, contando con estos subsidios, los partidos adquieren respecto a los grupos de interés y a los sectores económicamente poderosos de la sociedad. Si no tienen que recurrir a los aportes privados, candidatos y partidos asumen menos compromisos y, en consecuencia, tienen menos favores que pagar una vez que llegan al poder. Ahora bien, si el grueso de los gastos de los partidos es solventado con fondos públicos, se produce una relación de dependencia con el Estado, una “estatización” de los partidos. Esta relación de dependencia, se hace políticamente más peligrosa para el libre juego de la democracia, cuando la administración de los fondos de financiamiento público está en manos del gobierno y no de un ente independiente. Por otro lado, hacer depender los fondos de los partidos exclusivamente del erario público, puede generar un alejamiento de los partidos respecto de la gente, ahondando así la crisis de confianza que los afecta.

En el proceso de fortalecimiento y modernización de los partidos, los partidos deberían apuntar, a nuestro juicio, a: 1) la formación y capacitación de dirigentes y de equipos técnicos para la formulación, implementación y seguimiento de políticas públicas y 2) la racionalización, transparencia y control de la gestión económica de los partidos. Ambas cuestiones se relacionan con el sistema de financiamiento que se adopte y, aunque el logro de estos objetivos podría provenir de la sola decisión de los partidos, no está de más que la legislación establezca requisitos o genere incentivos en esta dirección. El desorden y secreto de la gestión financiera de los partidos es en parte responsable de la desconfianza de la gente y de la generación de sospechas de corrupción. Así como para cotizar en bolsa, las empresas deben someterse a estrictos controles y presentar sus balances y demás estados contables ante la autoridad respectiva, de la misma manera los partidos políticos para participar y competir en el mercado político y electoral deben ordenar sus finanzas y terminar con el secreto, el anonimato y el misterio que rodea su gestión económica.

México

La regulación del financiamiento de los partidos y las campañas electorales ejercerá influencia también en la configuración del sistema de partidos. Hay sistemas que generan incentivos para el mantenimiento del status quo, en la medida en que complican la participación de nuevas fuerzas políticas, por ejemplo, asignando financiamiento público exclusivamente a las fuerzas con representación parlamentaria, o bien estableciendo altos umbrales de acceso al financiamiento en función, por ejemplo, de la cantidad de votos obtenidos. Por otro lado, muchas veces el sistema de financiamiento incentiva la excesiva fragmentación del sistema de partidos -lo que puede afectar a largo plazo la gobernabilidad- o produce incentivos para la explotación del partido político como empresa recaudadora, con lo cual en los hechos se contribuye a aumentar el desprestigio de los partidos en la sociedad.

Rendición de cuentas, cultura de la transparencia y calidad de la democracia

La rendición de cuentas es uno de los pilares que sostiene cualquier relación de representación, sea ésta privada o pública. El concepto se relaciona con la responsabilidad de quien administra en nombre de otros y por lo tanto está sujeto a un control de sus actos. Rendición de cuentas, responsabilidad y control son elementos centrales de las democracias modernas basadas en la idea de representación. La rendición de cuentas en democracia está referida no sólo a cuestiones económicas, sino también sustantivas. Así, dar cuenta, es informar, justificar, explicar qué se hizo, cómo y por qué. La rendición de cuentas permite controlar, analizar y valorar la acción de una persona o institución a fin de aprobar o no lo actuado.

La creciente preocupación por la corrupción que involucra a los partidos políticos y al aparato estatal y la búsqueda de antidotos para estas prácticas -que afectan no sólo la calidad de las democracias, sino incluso el desarrollo económico de los países y el bienestar de la población- pusieron el foco en

XII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia

las vinculaciones entre los dirigentes y funcionarios y los representantes de los intereses económicos. En particular se advirtió que una de las áreas más sensibles era la del financiamiento de las campañas electorales que involucraban sumas cada vez más elevadas que estaban libres de controles eficaces, se mantenían en una zona de opacidad y orientaban o determinaban significativamente la acción de los funcionarios una vez electos.

Existe la percepción y la presunción de que toda actividad política es por naturaleza corrupta. Los resultados del Barómetro Global de Corrupción -edición 2005- de Transparency International dan cuenta de esa percepción de la política. Por segundo año consecutivo, los partidos políticos fueron el sector considerado “más corrupto” en 45 de los 69 países encuestados. Latinoamérica es la región donde los partidos políticos obtuvieron la peor “nota” en materia de corrupción, con un promedio de 4.5 puntos (en la escala de 1 -nada corrupto- a 5 -extremadamente corrupto)¹⁵.

La búsqueda de transparencia se presenta como una estrategia clave en la lucha contra la corrupción, como complemento de los enfoques clásicos que ponen el acento en las respuestas sancionatorias. El concepto de transparencia es complejo y se vincula con la exigencia de estándares de integridad en la acción política, empresarial, sindical y partidaria. La exigencia de transparencia empieza por la publicidad y el acceso a la información, pero no como fines en sí mismos, sino como herramientas indispensables para el ejercicio del control de legalidad, la auditoría económica y la puesta en marcha de la responsabilidad política.

En materia de manejo de fondos por parte de los partidos políticos la transparencia contribuye a mejorar la calidad del proceso democrático, ya que:

- mejora la calidad de la información del elector/ ciudadano

¹⁵ **Transparency International.** Barómetro Global de la Corrupción, 2005. www.transparency.org

México

- facilita la identificación de vinculaciones entre políticos y sectores de interés
- genera incentivos para evitar conductas corruptas o, por lo menos, aumenta el costo o el riesgo
- permite la verificación del cumplimiento de las normas sobre financiamiento
- pone obstáculos a la desviación de fondos públicos a favor del partido de gobierno
- genera incentivos para el control recíproco de los partidos políticos
- brinda insumos y parámetros para la evaluación de las decisiones de los funcionarios.

La evolución de la legislación en materia de transparencia del financiamiento de los partidos y de las campañas electorales presenta diversas etapas. La primera etapa se caracterizó por la exigencia de presentar rendiciones de cuentas a organismos de control con competencia específica en materia de partidos políticos. Un segundo paso se orientó a la regulación detallada de la forma y contenido que deben tener las rendiciones de cuentas para permitir el análisis y comparación de la información. El tercer paso ha consistido en la generación de mecanismos de difusión y divulgación de la información contenida en las rendiciones de cuentas. No basta ya que esos datos se registren; no basta que el organismo de control acceda a ellos, verifique su legalidad y aplique las sanciones correspondientes; es necesario –además– que se garantice la llegada de la información a la prensa y a los ciudadanos, de manera efectiva, sencilla y oportuna.

En materia de regulación del financiamiento de la política es más importante, desde el punto de vista de la calidad del proceso democrático, la transparencia sobre el origen y destino de los fondos con que los partidos y candidatos financian su actividad, que el establecimiento de límites y restricciones de difícil aplicación y control. Es necesario facilitar al ciudadano

XII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia

información sobre quién está detrás de cada candidato. Esta publicidad, en la medida en que sea completa y oportuna, posibilita el ‘voto informado’ del ciudadano y generará incentivos para que los partidos se controlen recíprocamente y ajusten su conducta a los parámetros legales y a las exigencias de la opinión pública. La información sobre quién financia a un candidato permite, además, verificar la coherencia de su discurso y la verdadera intención de las medidas de gobierno en caso de resultar electo.

¿Cuál es la situación en América Latina? El único país que no exige ni siquiera una mínima rendición de cuentas es El Salvador. Uruguay abandonó su larga tradición de no exigir rendición de cuentas en ocasión de la elección presidencial de 2004. En otros países se exige la presentación de registros y libros contables pero la información –disponible para el órgano de control- es reservada y la ciudadanía no tiene derecho de acceder a la misma (Nicaragua, Venezuela, República Dominicana, Guatemala y Honduras). En 10 países las leyes prevén mecanismos de publicidad y divulgación de algún tipo de información relacionada con el financiamiento ordinario de los partidos o con el relacionado a las campañas electorales. En Costa Rica y Argentina se prevé la divulgación de información relevante antes del acto eleccionario, lo que apunta a aumentar los elementos de juicio disponibles por el elector antes de decidir su voto. En siete países las leyes prevén la utilización de Internet como medio de difusión de la información (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador y México). A pesar de estos avances, se detectan todavía en la región serias falencias en materia de derecho de acceso a la información pública y en particular a la que se vincula con el financiamiento de los partidos.

Los cuadros siguientes presentan la situación de los países de América Latina en materia de rendición de cuentas y difusión de la información¹⁶.

¹⁶ La tabla refleja información general. Para detalles y variaciones por país, ver **Ferreira Rubio, D.**: *“Financiamiento político: rendición de*

México

Rendición de cuentas

País	Contenido de rendición		Sujeto obligado a rendir cuentas		Cuándo se rinde cuentas	
	Aportes	Gastos	Partidos	Candidatos	Antes elección	Después elección
Argentina	X	X	X	-----	X	X
Bolivia	X	X	X	-----	-----	X
Brasil	X	X	X	X	X	X
Chile	X	X	X	X	-----	X
Colombia	X	X	X	X	-----	X
Costa Rica	X	X	X	-----	X	X
Ecuador	X	X	X	-----	-----	X
El Salvador	-----	-----	-----	-----	-----	-----
Guatemala	-----	X	X	-----	-----	X
Honduras	X	X	X	-----	-----	X
México	X	X	X	-----	-----	X
Nicaragua	X	X	X	-----	X	X
Panamá	X	X	X	X	-----	X
Paraguay	X	X	X	X	-----	X
Perú	X	X	X	-----	-----	X
República Dominicana	X	X	X	-----	-----	X
Uruguay	X	X	-----	X	X	-----
Venezuela	X	-----	X	X	-----	X

cuentas y divulgación”, en Griner, S. y Zovatto, D.: De las Normas a las Buenas Prácticas. El Desafío del Financiamiento político en América Latina, OEA-IDEA, San José de Costa Rica, 2004, Primera Parte, Capítulo 3, pp. 77-106.

XII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia

Divulgación de información

País	Qué se difunde		Medio de difusión				Momento de difusión	
	Aportes	Gastos	Copias	Gaceta Oficial	Diarios	Internet	Antes Elección	Después elección
Argentina	X	X	X	-----	-----	X	X	X
Bolivia	X	X	-----	X	X	-----	-----	X
Brasil	X	X	-----	-----		X	-----	X
Chile	X	X	X	X	X	X	-----	X
Colombia	X	-----	-----	X	X	X	-----	X
Costa Rica	X	X	X	-----	-----	X	X	X
Ecuador	X	X	X	-----	-----	X	-----	X
El Salvador	----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----
Guatemala	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----
Honduras	----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----
México	X	X	X	X	----	X	-----	X
Nicaragua	-----	-----	-----	-----	X	-----	-----	-----
Panamá	-----	X	-----	X	-----	X	-----	X
Paraguay	----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----
Perú	X	X	X	-----	-----	-----	-----	X
República Dominicana	----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----
Uruguay	----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----
Venezuela	----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----

A pesar de no existir pruebas contundentes, existen ciertas percepciones comunes entre quienes estudian el funcionamiento del sistema de financiamiento de la política en los países

México

latinoamericanos. Esas percepciones sobre las prácticas podrían sintetizarse así:

- Los fondos privados que se reportan no reflejan el cuadro general de aportes privados que reciben los partidos o los candidatos.
- Los fondos públicos que se distribuyen conforme al presupuesto no son los únicos que se utilizan desde el gobierno, en la campaña.
- Aun cuando la ley exige que todos los fondos de campaña se canalicen a través de los partidos, los candidatos -o estructuras allegadas a ellos e independientes de la dirigencia partidaria- reciben fondos y realizan gastos de campaña por fuera del circuito oficial.
- Las empresas que aportan a las campañas no lo hacen, por lo general, por identificación ideológica con un partido, sino más bien movidas por el interés de contar en el futuro con una vía de acceso fácil o privilegiado a los funcionarios.
- Los aportes provenientes de personas o entidades privadas tratan de evitar la transparencia de sus aportes, en la mayoría de los casos, por cuestiones fiscales y tributarias.

La violación de las reglas del financiamiento de la política en las campañas, la aceptación de fondos de dudoso origen, el ocultamiento de la fuente del dinero, la utilización de fondos a través de canales clandestinos, no son más que la antesala de la malversación de los fondos públicos. De manera que tenemos que controlar antes para no lamentarnos después.

La transparencia en materia de financiamiento de los procesos electorales es una forma de aumentar la participación de la ciudadanía en la selección de sus dirigentes y en el control de la acción pública. No se trata de una cuestión de mera curiosidad o de afán detectivesco, sino de la lucha por el mejoramiento de la calidad de nuestras democracias, un objetivo con el que todos los ciudadanos deberíamos sentirnos comprometidos.

XII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia

Pero los avances en materia de transparencia por sí sólo no alcanzan para recomponer los lazos de confianza ciudadana en los partidos. Muchas veces, por el contrario, el acceso a la información sobre lo que los partidos recaudan y gastan y en qué gastan produce una reacción de mayor descreimiento por parte de la población; véase, por ejemplo, el repudio generalizado que ha generado la información de que el Partido Laborista pagó, en la última campaña electoral, 12.000 Euros en gastos de peluquería de la Sra. Blair¹⁷. Es indispensable, en este sentido, fortalecer los mecanismos de control y sanción.

Las sanciones por incumplimiento de las reglas de financiamiento de partidos han asumido tradicionalmente la forma de multas que se aplican tanto a quien recibe como a quien aporta indebidamente. En general, en América Latina, la aplicación efectiva de estas multas ha sido muy limitada y aún cuando se ordena su aplicación, se tropieza con la irresponsabilidad patrimonial de los partidos y los dirigentes para hacer frente al efectivo pago. Hay quienes propician un endurecimiento de las sanciones a través de la tipificación penal de ciertas conductas vinculadas con el financiamiento. A nuestro juicio, en cambio, un sistema de sanciones eficaz debe apuntar a aquellos elementos que realmente afecten a los partidos políticos; en este sentido propiciamos la vinculación de las sanciones con la suspensión o supresión de los aportes públicos tanto permanentes como de campaña, por períodos variables según la gravedad de la falta.

La exigencia de la rendición de cuentas y su regulación, por muy estricta que sea, son sólo el primer paso en el proceso tendiente a aumentar la transparencia en el manejo de fondos de los partidos y en la relación dinero/política. El logro de estos objetivos supone además la creación de los organismos de control adecuados, el establecimiento de procesos de auditoría eficientes, la creación de mecanismos de divulgación y la garantía del derecho de acceso a la información.

¹⁷ **Corriere della Sera**, 22 de abril de 2006.

México

Los organismos de control del financiamiento político deben ser independientes del poder político, contar con la infraestructura humana y física necesaria para desarrollar su labor y tener las competencias necesarias para trascender el rol de meros registradores y archivadores de información y transformarse en actores principales en el proceso de auditoría, seguimiento, verificación, difusión y divulgación de la información relacionada con el origen y destino de los fondos que manejan los partidos y los candidatos.

Las normas son necesarias, pero no suficientes. Si se pretende mejorar la calidad de la democracia, disminuir los grados de corrupción, mejorar la calidad de la democracia depende, entre otros muchos factores, de la limpieza y equidad de la competencia electoral; de la representatividad de los dirigentes y de la transparencia de la acción de gobierno. Las reglas y las prácticas en materia de financiamiento de la política influyen significativamente en la conformación de los factores mencionados. No se trata sólo de una cuestión normativa. Por el contrario, más que en otros aspectos de la vida política, la relación dinero/política constituye, para la democracia, un desafío cultural antes que legal.

La transparencia exige un compromiso de los actores políticos con el cumplimiento de estos principios. Debemos lograr una sinergia entre las organizaciones de la sociedad civil, los organismos de control y el periodismo fundamentalmente para hacer efectivos los estándares de integridad que exige la transparencia de los procesos electorales. Mejorar la representatividad de los dirigentes y alcanzar niveles razonables de buen gobierno, exige también trabajar en la construcción de ciudadanía y en la consolidación de una verdadera cultura democrática.

Un primer cambio cultural en la forma de enfocar el problema del financiamiento de la política pasa por que los ciudadanos comprendan que lo que está en juego no es sólo el quantum de fondos públicos destinados a la política o las cantidades que pueden incrementar la fortuna personal de los políticos. Lo que está en juego es la calidad misma de

XII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia

la democracia y el funcionamiento de las instituciones. La fiscalización del dinero en la política contribuye a mejorar la equidad en la competencia política, la probidad en la administración, el empleo razonable de los fondos públicos, al tiempo que aumenta las defensas de la sociedad frente a la influencia ilegítima de sectores de interés.

El logro de niveles satisfactorios de acceso a la información sobre el financiamiento de la política no es un fin en sí mismo, sino una herramienta que facilita el ejercicio del control ciudadano e institucional sobre la acción de gobierno. Los datos aislados pueden ser interesantes, pueden generar algún escándalo, pueden influir en algunos votantes. Sin embargo, los datos son también insumos que, combinados con otra información, pueden servir para valorar las políticas públicas y la acción de gobierno y oposición. Así por ejemplo, contar con registros nominales de votación en el Congreso, y combinar esos datos con los registros de donantes puede brindar información sobre el porqué de algunas decisiones. Lo mismo sucederá si se cruza la información de financiamiento de campaña con los listados de concesiones públicas o los nombramientos efectuados.

La transparencia en el financiamiento de la política aumentará en la medida en que se genere un clima cultural propicio que recompense a los actores políticos que cumplan con la ley. Un incentivo importante para el acatamiento voluntario de las reglas sería la percepción de que el valor transparencia gana elecciones, lo cual no parece ser aún la situación en América Latina. Mientras un 41,9% de la población piense que cierto grado de corrupción es tolerable a cambio de un gobierno eficiente y eficaz¹⁸, las leyes que aspiren a controlar el fenómeno de la corrupción serán –en el mejor de los casos– sólo parcialmente eficaces.

Evitar la corrupción vinculada al financiamiento de la política y garantizar la mayor transparencia en el manejo de

¹⁸ **PNUD: La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos**, junio 2004, *Ideas y Aportes*, Anexos, p. 79.

México

los fondos por parte de los partidos exige una compleja tarea que involucra la sanción de leyes, la creación de organismos eficientes para su puesta en marcha, la ampliación de los canales de participación ciudadana en el control y la eliminación de la impunidad. Pero esos cambios requieren no sólo un consenso político formal, sino un verdadero compromiso con las nuevas reglas. Finalmente, corresponde a la ciudadanía una actitud atenta y militante en pro del control y sanción de cualquier abuso.

Andrés Albo

Voy a platicar del estudio de caso de México en el entendido de que se podrían sacar algunas enseñanzas para el estudio comparativo de los países. Quisiera brevemente referirme a cuatro rubros. Los antecedentes: de dónde venimos en la fiscalización en México. Los logros: un primer balance para mostrar la parte positiva. Las acciones: es decir, qué estamos haciendo ya en este Consejo General del Instituto Federal Electoral, y luego unos breves apuntes para concluir.

Debemos de partir de un primer antecedente. La fiscalización en México es reciente. Ya oímos que quizá en otros países no o es incluso más reciente. Pero nosotros partimos de 1993, donde realmente se empiezan a dar las reglas de fiscalización y financiamiento. Por primera ocasión en este año, en la ley se establece la obligación de reportar los ingresos y egresos de campaña.

Antes de 1993 había un desconocimiento de los dineros involucrados; de los egresos en campaña. En esta ley y en esta oportunidad en 1993, también se establecen los topes de gasto, y la autoridad podía revisar el informe que los partidos políticos le entregaban. Sin embargo, la autoridad no podía indagar, no tenía facultades para comprobar lo reportado.

Es decir, el mundo en fiscalización que existía, era el mundo del informe que los partidos políticos le entregaban a la autoridad electoral, y por otra parte, el Instituto Federal Electoral tampoco sancionaba lo que encontraba en estos

XII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia

informes. En ese sentido, los informes que se entregaban, los ejercicios de fiscalización que se hacían de acuerdo a esa reglamentación electoral, eran un ejercicio auténtico de rendición de cuentas, pero justamente con ese límite.

Para 1996 se vuelve permanente la fiscalización, y se da un marco general para las actividades en este rubro. Se crea la “Comisión de Fiscalización”, que entre otras actividades, además de las naturales de revisar los ingresos y gastos de los recursos y la utilización que se da a éstos, se dan algunas atribuciones importantes. Por ejemplo, la capacidad de establecer algunos lineamientos de cómo se va a realizar la fiscalización. La posibilidad de ordenar auditorías. Ahora sí: salir del mundo del expediente e ir a los partidos políticos a solicitar, a investigar, a hacer visitas de verificación a los partidos, con los partidos políticos. Entonces se dan instrumentos de comprobación, de confrontación, de reedición de la información.

Un segundo antecedente que debemos de tomar en cuenta para entender el momento de fiscalización en el que nos encontramos, es que la fiscalización -y esto a ustedes les va a sonar obvio pero creo que hay que repetirlo- va de la mano del financiamiento público; de los recursos que se otorgan a los partidos.

En 1996, se hace una reforma electoral que tiene como uno de sus temas centrales la inequidad. Dos años anteriores a la fecha de esta reforma, se tiene en mente la elección federal - presidencial de 1994, donde se constata una tremenda inequidad en los recursos; una tremenda asimetría de éstos en el gasto que realizan los partidos políticos, y nada más doy un dato: el partido que gana las elecciones de 1994 dispuso del 71.4 por ciento del total del dinero gastado en esas elecciones. El segundo lugar -frente al 71- utiliza el 17.8, y el que queda en tercer lugar utiliza el 6.5 del total de gasto.

Entonces, teniendo en mente el legislador el tema de la inequidad, esta reforma se orienta a enfrentar el tema. Entre otras medidas, se privilegia el financiamiento público sobre

México

el privado, asignando un monto importante. Además se busca una asignación equitativa en el reparto de los dineros; 30 por ciento es de manera igualitaria y el 70 por ciento es de manera proporcional, con base en los resultados de las votaciones obtenidas en la elección previa.

En ese sentido, la gráfica que les mostramos da cuenta del financiamiento público total de 1997 al 2006. Ahí verán algunos picos en la gráfica que corresponden al año de 1997, 2000, 2003 y 2006, que son los años donde hay coincidencia con elecciones federales de diputados, senadores o presidente, en cada caso. Pero vean ustedes los montos tan importantes.

En el 2006, se está dando un financiamiento de cuatro mil ciento cincuenta y un millones de pesos. Algo así como 381 millones de dólares. Ese es el monto que estamos en la necesidad de auditar y de revisar que tenga una procedencia adecuada. El financiamiento público tradicionalmente, en el caso de México, es cercano al 8 - 10 por ciento.

Un tercer antecedente que es necesario tomar en cuenta, es que la construcción de la fiscalización en México se ha dado de manera gradual, pero permanente, constante, con base en el punto de partida de la reglamentación electoral, del COFIPE de 1993 y 1996.

Debemos decir que antes de estos cambios legislativos y a esas fechas, prácticamente se había reformado, para cada elección, la ley. Ahora tenemos tres elecciones con el mismo marco normativo. Pero lo que sí ha cambiado son las sentencias del Tribunal Electoral, que nos han permitido avanzar en algunas interpretaciones y en algunas aplicaciones de ley en temas fundamentales, por ejemplo, en el secreto bancario o en las concepciones de qué es precampaña y hasta dónde la autoridad electoral puede auditar o no estos actos previos a las elecciones.

También vía reglamento se han dado pasos importantes. Yo señalaría que tenemos dos reglamentos con seis modificaciones y acuerdos en Comisión que también nos ha permitido avanzar

XII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia

en la reglamentación en otros temas de suma importancia; por ejemplo, cómo vía acuerdos y utilizando el marco normativo hemos podido reglamentar o hemos podido solicitar informes de gastos de las elecciones previas de los partidos o las elecciones internas de los partidos.

Utilizando estos acuerdos o estos instrumentos de la Comisión de Fiscalización y del Instituto, también hemos podido definir los criterios para considerar o para tomar en cuenta lo que se estima o no gastos en campaña y en propaganda. Hay otros instrumentos que también nos han permitido supervisar, como son los monitoreos. De esto voy a hablar un poco más adelante.

Los logros

El primer y fundamental logro es la consolidación de un equipo de fiscalización eficiente y profesional. El equipo con el que cuenta el Instituto ha realizado más de 100 auditorías a partidos políticos y - únicamente para señalar lo que ahora de manera definida tiene que realizar- en total vamos a tener cinco este año. Ayer, de hecho, hicimos el dictamen de algunos detallados. Va a haber la revisión de ocho “Informes Anuales” a los partidos políticos y 107 revisiones de informes a asociaciones políticas nacionales, de las cuales también tenemos obligación de supervisar y de revisar sus gastos.

Un segundo logro de la fiscalización en este periodo ha sido el volver cotidiana, permanente, la labor de fiscalización para el Instituto, vía varios instrumentos. Quizá uno de los más relevantes sea la revisión de los Informes Anuales. En éstos prácticamente se revisa el 100 por ciento de los ingresos que tienen los partidos políticos, por la vía pública y por la vía privada, y también de manera muestral, pues sería prácticamente imposible o requeriría de un ejército de auditores el poder revisar los egresos de manera más detallada. Nosotros tenemos en promedio, casi el 40 por ciento, que de manera aleatoria se revisa en los partidos políticos.

México

Los Informes de Campaña también se revisan, pero de manera más exhaustiva: casi 100 por ciento de los ingresos y poco más del 70 por ciento de los egresos.

Otro instrumento importante para supervisar el manejo de los dineros en los partidos son las quejas. La diferencia con los informes es que en el caso de las quejas son instrumentos que están en manos de los partidos políticos; en manos de los ciudadanos, para que se conviertan en co-partícipes de la labor de fiscalización y que en caso de que tengan alguna evidencia, algún indicio de mala utilización, realicen su queja y el Instituto haga su labor de revisión.

Como ustedes ven -por la gráfica que se presenta-, en los años electorales 1997, 2000 y 2000 éstas aumentan de manera importante. En este año, al momento tenemos 16 quejas y también se ve una tendencia de incremento en la utilización de este instrumento.

Los oficiosos también son otro instrumento importante del Instituto. Pero a diferencia de los otros, su característica es que la autoridad inicia por su cuenta las investigaciones. También vemos una tendencia de incremento.

Un tercer logro del sistema de fiscalización es que de acuerdo a la ley, hay un sistema de revisión o de posible corrección de las decisiones que toma el Instituto Federal Electoral, en particular, la “Comisión de Fiscalización”, y puede ser revisado, corregido, por el Tribunal Electoral.

Afortunadamente ha habido coincidencias en la interpretación de las sanciones, dadas las pruebas que el Instituto ha presentado. Me parece que -por llamarlo de alguna manera- el índice de “bateo” del Instituto y de la Comisión de Fiscalización no es malo: 93 por ciento de lo sancionado por el Instituto ha sido ratificado por el Tribunal Electoral.

Finalmente, también se ha avanzado en la exhaustividad de la creación de un marco normativo que no solamente se aboque a lo electoral, sino que sea coincidente y que se apoye en otros marcos de revisión y de auditorías en otros ámbitos.

XII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia

En lo electoral, a nivel estatal, existe la posibilidad de realizarlo, por medio de convenios de colaboración y algunos otros que se tienen previstos.

Quiero referirme, muy brevemente, de las acciones de fiscalización que ha emprendido este Consejo en cuatro rubros, empezando por precampañas. Esta ha sido una preocupación que ha tenido la población, los ciudadanos en general, pues los especialistas y el Instituto se han abocado a realizar una revisión de los gastos en precampañas en dos de los tres momentos que pudiéramos aclarar.

Estos tres momentos -que ustedes ya los tienen en la gráfica- ahí tienen ustedes los procesos, los tiempos.

Quisiera mencionar que en el segundo periodo, hemos realizado, por primera ocasión, informes detallados de los procesos internos de selección de candidatos, donde se está revisando la totalidad de los ingresos, los gastos en un rubro muy sensible (radio, televisión, espectáculos y prensa), y hemos hecho corresponsables a partidos y candidatos de la presentación de estos informes. Además los informes son públicos antes de la jornada electoral.

En el tema de la tregua -que es el periodo después del triunfo del candidato en su elección interna y antes de la campaña electoral- también se han tomado algunas acciones. Muestro una gráfica, para ver la importancia del gasto en medios, realizado por los partidos políticos. En el 2000, el 54 por ciento del gasto en campaña fue dedicado a los medios; y si desglosamos este gasto por candidatos, tenemos que el 74 por ciento en promedio ha sido un gasto dedicado a las campañas presidenciales.

En este sentido también hemos realizado algunas acciones. Monitoreos importantes, en términos de cobertura. Algunas solicitudes de información anticipada que permita al ciudadano saber cómo están gastando y de qué forma, los candidatos a presidentes, diputados y senadores. Parte de estos informes van a ser presentados antes de la campaña, antes de la jornada

México

electoral, y también hemos realizado convenios con estaciones de radio y televisión, para comprobar y cerrar la pinza. Veinticuatro empresas de radio y televisión se han sumado al esfuerzo voluntario por tener mayor transparencia en el gasto de medios.

No me refiero al monitoreo que se está haciendo el Instituto del contenido noticioso o de la cobertura noticiosa. Es muy relevante un dato: diariamente se registran siete mil 600 horas diarias que se analizan, para ver cuál es la cobertura de los noticieros.

El monitoreo de fiscalización, utilizado para los objetivos de la revisión del gasto, también es el de mayor cobertura que se haya dado en el pasado.

Entre las acciones que el Instituto está realizando en fiscalización, buscamos tener una mayor información y una mejor comprobación, con una reducción de los dineros en efectivo de los partidos. Mejores instrumentos, vía modernización, bancalización de las transferencias, y finalmente, tiempo.

Finalmente, también hemos realizado algunos reglamentos de disolución y fiscalización.

Quisiera concluir diciendo que, desde luego, la norma de fiscalización siempre es perfectible. Hay un marco electoral general que impacta a la fiscalización y para modificar la fiscalización tendríamos que cambiar este marco electoral que toca, por ejemplo, la duración de campañas o el costo.

Quizá podamos estar en la posibilidad de enfrentar este proceso electoral con el marco de fiscalización más exhaustivo, por la profundidad de la revisión. Más completo, por el periodo que se está ubicando y más transparente por la cantidad de información que se está dando, en beneficio de la población.

XII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia

Alejandro Poiré

Voy a compartir algunos estudios que tratan de ver el tema del financiamiento y la fiscalización desde una perspectiva un poquito más académica.

¿A qué me refiero con una perspectiva un poquito más académica? Es una perspectiva que trata de orientar algunas de las preguntas que nos importan sobre las regulaciones que funcionan y cómo funcionan y cuáles son los logros que se pueden obtener desde una perspectiva lo más científica posible.

Es decir, ¿cuál es la experiencia internacional y cuáles son los efectos de distintas regulaciones en los objetivos planteados por la propia regulación o por sus analistas o por sus críticos incluso? Y ¿cómo parte de esta investigación -que estoy queriendo compartir el día de hoy con ustedes- es más bien una reflexión conceptual?

Esta reflexión conceptual puede ser útil, porque de ella pudiesen derivarse algunas implicaciones que, en algunos marcos empíricos, en algunas democracias, pudiese ser importante tener en cuenta a la hora de pensar en si nos conviene implementar una cierta medida, cómo implementarla, cuáles son los efectos bondadosos que suponemos que tiene esa medida, o cuáles son algunos de los costos o las implicaciones menos valiosas que pudiese llegar a tener esa medida.

Creo que algunos de estos temas han sido ya tocados por Delia en su presentación, y desde luego también por el Consejero Albo, en el sentido de que hay algunos retos. Esos retos se atienden y sirven para enriquecer el análisis académico de estos temas.

Una preocupación de la literatura -que es una preocupación que a veces ayuda, pero muchas veces también oscurece el análisis- es el rol del financiamiento privado. Ya Delia apuntaba un poco a eso. Pero es muy difícil realmente encontrar, hoy en día, un tratamiento sobre el tema del financiamiento de los

México

partidos o de las campañas o de la política en general, sin que se parta de un supuesto.

¿Cuál es ese supuesto? Que el objetivo del financiamiento privado es la corrupción de la política. Es decir, inherentemente la entrada del financiamiento privado -sea éste de origen lícito o peor aún de origen ilícito- lleva consigo algo indeseable. No solamente la sobre representación de los que tienen mayores medios económicos, sino también inherentemente y mucho peor la compra de la política. Es decir el intercambio de financiamiento, el intercambio de apoyo, el intercambio de apoyos en especie por decisiones públicas. En ese sentido la privatización de la política.

Ciertamente esto puede llegar a ocurrir. Evidentemente algunas de las regulaciones están orientadas a atacar ese problema. Sin embargo, yo creo que es un error suponer que toda la participación privada en la política tiene necesariamente esa intención o tiene ese efecto. En atención a eso quisiera desarrollar el siguiente argumento, y me voy a referir a algunos casos comparativos en donde ciertamente ese supuesto no se sostiene y quizá un supuesto alternativo es un poco más útil.

La pregunta es ¿en qué contextos nos encontramos fenómenos de corrupción? ¿cuáles son las condiciones sobre las que esto se puede dar?

Yo quisiera plantear algunos supuestos alternativos. Primer supuesto. ¿Qué genera el mercado del financiamiento, de dónde sale el financiamiento de los partidos en términos analíticos, por qué existe financiamiento a los partidos?

Muchas veces, los estudios y algunos análisis de los analistas domésticos que ven los casos flagrantes de corrupción, dicen que el problema del financiamiento de la política está en quienes quieren corromper a la política con su dinero. Esa es sistemáticamente una de las motivaciones de las reformas. Realmente no es tanto un fenómeno de la literatura comparativa, pero sí es mucho del análisis.

XII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia

Cuando lo vemos en una perspectiva un poquito más comparada, realmente nosotros no podemos suponer que el financiamiento de la política se deriva del interés de los privados en corromperla. No. El financiamiento de la política, el mercado del financiamiento público se deriva de la necesidad que tienen los partidos y los candidatos de hacer campaña y de la necesidad que tienen los partidos y los candidatos de obtener dinero para organizaciones permanentes que, al final de día, les permitan competir de manera exitosa en las jornadas electorales.

Entonces, si nosotros queremos verdaderamente entender el mercado del financiamiento de la política, aún cuando este mercado esté dominado plenamente -como es el caso mexicano- por el financiamiento público, nos tenemos que poner a pensar, primero, antes que los incentivos de quienes contribuyen a la política, en quiénes necesitan de ese dinero para llevar a cabo su actividad definitiva; es decir, en los políticos y en los partidos políticos.

En ese sentido, soluciones como las que –mayoritariamente– son de financiamiento público o financiamiento privado con ciertas regulaciones, o financiamiento privado sin regulación, o simple y sencillamente la ausencia de regulación, son soluciones que se dan los propios partidos políticos, las propias dirigencias –típicamente en el Parlamento– para resolver ese problema.

Esto pudiera parecer una trivialidad, pero es un asunto muy importante. ¿Por qué? Porque en el momento en el que nosotros partimos, no de pensar en el interés perverso de los grupos económicos de poder –lícitos o ilícitos– de corromper la política a través del financiamiento, nos damos cuenta de que éste pudiese ser pensado mejor; no como la razón por la cual existe el financiamiento de la política, sino como un caso especial.

Es decir, hay casos en los cuales sí vamos a encontrar estos fenómenos de manera prevalente. Hay casos en los cuales

México

esto no necesariamente va a ser el resultado de cómo los partidos y los candidatos resuelven el problema de tener más financiamiento para la política.

Segundo elemento muy importante -también Delia había hecho alguna mención al respecto-. El problema del financiamiento de la política es que la demanda por estos fondos o la demanda por financiamiento no es como la demanda de todos los otros mercados, en los cuales hay una cierta necesidad que se satisface, y una vez que está satisfecha la necesidad del individuo, ya no me importa qué es lo que estén haciendo los demás. No. La demanda es dinámica. ¿Qué quiere decir? Que la cantidad de dinero que yo necesito como candidato o como partido está en función de la competitividad de la elección.

Esto también parece una trivialidad, pero las implicaciones pudieran ser muy importantes. ¿Por qué es que es difícil fiscalizar topes de gasto de campaña? ¿Por qué es que es difícil establecer topes de gasto de campaña reales? Porque en el momento en el cual la presión competitiva le genera al político la decisión de aceptar un donativo o de buscar un apoyo adicional, sabiendo que el adversario quizá no va a violar el tope de gasto de campaña pero lleva una ventaja en las encuestas, es muy difícil que encontremos -incluso con la mayor capacidad de cumplimiento de la ley de investigación- un incentivo que le reduzca a ese político la motivación para eventualmente buscar el donativo. ¿Por qué? Porque esta demanda por financiamiento es dinámica y obedece a las condiciones de la competencia.

Fíjense la otra implicación que podría tener este argumento de ser válido. Mayor competencia implica mayor financiamiento, implica mayor gasto y entonces toda esta ecuación -en el sentido de que más dinero es una perversión de la política o en el momento en el que ponemos a la competencia entre alternativas como un ingrediente de la demanda por dinero- más dinero pudiera indicar que hay una mayor competencia.

XII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia

Hasta donde yo recuerdo, casi todas las teorías de la democracia hablan de que el elemento de competitividad es inherente a la democracia, o incluso, un parámetro para valorarla. Entonces ¿más dinero, más democracia, bajo ciertos contextos, en ciertas configuraciones institucionales?, sobre todo si no partimos del supuesto de que todo el dinero tiene la intención de corromper al político.

Vamos a ese tercer supuesto. Primer supuesto, la demanda que los políticos y los partidos hacen de este financiamiento, es lo que mueve al mercado del financiamiento de partidos y campañas. Segundo supuesto, la demanda por estos fondos es dinámica; es decir, responde a la condición estratégica. Tercer supuesto, no todas las contribuciones individuales son inherentemente corruptas o inherentemente búsquedas de beneficios públicos generados por la autoridad. Desde un contrato hasta una política pública. Desde un cambio a una ley hasta una decisión ejecutiva, a cambio de un financiamiento privado.

No todas las contribuciones pueden ser categorizadas de esa forma. Desde luego, sabemos que no lo son. Pero hay algunos ejemplos que nos hacen pensar, incluso, si siquiera son el tipo dominante de contribución.

El caso de Estados Unidos es muy interesante en ese sentido. En algunos de los mercados -como el norteamericano-, el financiamiento de la política nos parecieran los más vulnerables al financiamiento privado pues se suele pensar que es un esquema muy desregulado. No lo es. Es profundamente regulado con algunas peculiaridades. Por ejemplo, no hay topes de gasto de campaña.

Dentro de este esquema, se sabe -las historias son sistemáticas- del gran aporte del financiamiento privado. De cómo este financiamiento privado está coordinado u organizado por los famosos PAC's, que son organizaciones financiadas directamente por grupos de interés o por sectores

México

empresariales para dirigir las contribuciones de los ciudadanos hacia candidatos en lo particular.

Cuando uno les pone a estos datos una pregunta sobre la racionalidad económica de las aportaciones, empiezan a surgir algunas dudas. En esto hay realmente un debate realmente muy rico, basado en información empírica. Ya hay algunos indicios que, por lo menos a un servidor, le parecen bastante convincentes, de que hay que tomarse con cuidado esta caracterización de la política norteamericana, como la política en la cual los intereses privados dominan enteramente el panorama público mediante financiamiento de las campañas y de los candidatos.

Voy a dar algunos datos. Durante el periodo electoral del 2004, el financiamiento que se llevó a cabo por todos los candidatos de los partidos principales y también de algunos otros partidos -desde la etapa de las primarias hasta el final de la elección presidencial-, alcanzó cerca de los 3 mil millones de dólares. De esto, prácticamente sólo 380 millones de dólares fueron contribuciones que no provenían originalmente de un ciudadano. Es decir, la gran mayoría del mercado del financiamiento de los candidatos y los partidos -en éste que es el ejemplo paradigmático del financiamiento privado-, viene de ciudadanos, de personas físicas para decirlo en el término jurídico.

Desde luego algunas de estas contribuciones se concentran a través de grupos de interés. Pero en el fondo, están dando una contribución, partiendo en alguna medida de la convicción de que quieren apoyar una postura ideológica.

Esto es muy importante: Sólo 380 millones de dólares fueron el llamado Soft-Money y el llamado dinero que va directamente para anuncios en la televisión que, presuntamente, no están vinculados con las campañas.

Ahora, si nosotros pensamos que estos 380 millones de dólares están comprando o están influyendo en decisiones de financiamiento o en decisiones de política pública, cuya

XII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia

dimensión está cerca de los trillones de dólares pensando en el presupuesto erogado por el Gobierno de los Estados Unidos, entonces pareciera que es un mercado extraordinariamente lucrativo. La pregunta no es ¿cómo es posible que sean 3 mil millones de dólares?, sino, ¿por qué no hay mucho más dinero en este mercado que pareciera ser tan lucrativo para quien está dispuesto a participar en él?

Cuando vamos a otros casos, como es Brasil, hay algunos datos que también llaman un poquito la atención. Este es un país en el que se habla mucho del enorme gasto en las campañas, incluso en la ausencia de televisión o en la posibilidad de comprar gasto en la televisión.

Tomando datos de un colega que hace una evaluación de las elecciones en los 90's en Brasil, se nos presenta una figura que dice: “bueno, no, es que sí hay una gran cantidad de clientelismo y la mayor parte de la gente que participa en el financiamiento de las campañas de los diputados, lo hace con el objetivo de que después haya contratos que se van a los distritos o se van a ciertas localidades y que, eventualmente, van a beneficiar a los contratistas que originalmente participan en las campañas”.

Resulta que en este mercado, el 40 por ciento del dinero que se va a las campañas está yendo a financiar a candidatos perdedores y dice uno: ¡Ah, caray!, ¿cuántos mercados económicos hay en los cuales alguien que no cumple con su lado del trato se lleva el 40 por ciento del mercado? Pues no hay muchos, ¿no? Piensen ustedes que son cualquier otro mercado económico en el cual alguien que no ofrece el servicio que el comprador está tratando de comprar, se lleve el 40 por ciento del mercado.

Tampoco tiene mucha lógica, y en ese sentido, hay que pensar en cuáles son los motivos de algunos de estos contribuyentes y cuáles son las razones por las cuales, probablemente, se dan estas contribuciones que, evidentemente, no podemos eliminar el elemento de interés personal o interés

México

particular; pero hay que reconocer que tienen otra dimensión, que es la dimensión de un interés público.

Evidentemente, entrar a un juego en el cual hay un riesgo enorme -incluso si hay un cierto interés- pues igual le apuesto al perdedor, pero si gano, gano grande, el interés de un ciudadano de apoyar a una alternativa política no se parece tanto a un mercado de servicios; empieza a parecerse un poco más a una lotería. En la lotería la verdad es que los motivos de racionalidad de quién está pensando en comprar el premio gordo, empiezan a ser un poco menos convincentes. Esto puede tener algunas implicaciones.

Desde luego, esto es una perspectiva de la cual se derivan hipótesis empíricas, y bueno, pues la chamba de los académicos es un poco tratar no solamente de desarrollar estas hipótesis con una cierta lógica interna, sino también verificar si los datos comprueban algunos de estos elementos.

Tenemos algunos pedazos de investigación de varios países, que hacen sugerente el argumento, pero también las implicaciones normativas son fundamentales. Hay que considerarlas, y aquí yo mencionaría dos: una ya mencioné brevemente, que es el tema de los topes de gasto de campaña, y otra también tiene que ver con el financiamiento público.

Si nosotros nos tomamos en serio el asunto de que la demanda es dinámica y reconocemos que los topes de gasto de campaña cumplen algunas funciones, pues entonces el dilema del cumplimiento de esos topes de gasto de campaña se hace todavía más evidente.

La pregunta es si estos topes de gasto de campaña funcionan como un desincentivo a estos perversos empresarios que quieren meter dinero a la política o más bien como un incentivo a generar un mercado negro sobre el cual menos control se tiene, porque ni siquiera se sabe de dónde viene el dinero. Es más, forzamos a algunos contribuyentes que probablemente fuesen bien intencionados, a utilizar este

XII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia

mercado negro y entonces a que no se sepa, en principio, el origen del financiamiento.

El otro también, desde luego, es el caso del financiamiento público e incluso las medidas para tratar de cancelar ciertos mercados. Hay algunos países que dicen “no; una de las soluciones es cancelar el mercado de los medios”; en ese momento, bajan los costos de la política, en ese momento baja el peso de la televisión en las decisiones públicas, en ese momento se resuelven muchos de los problemas del financiamiento. Bueno, algunos casos -incluso contemporáneos, como es el caso de Brasil- señalan que es muy difícil cancelar un mercado.

Realmente, si nosotros suponemos que la influencia de algunos medios de comunicación (los radiofónicos, los televisivos, etcétera) es muy importante, va a haber un incentivo por parte de los candidatos y por parte de los partidos, de que esos medios les generen alguna ventaja. Y si nosotros pretendemos sistemáticamente cancelar esos ámbitos de erogaciones, esos ámbitos de participación, quizá lo único que se haga es quitarles la poca luz que hay sobre de ellos y llevarlos necesariamente al mercado negro.

Esto no quiere decir que necesariamente la solución sea desregular todo. No. Simple y sencillamente lo que trata de hacer esta perspectiva analítica es ver los elementos de corrupción y de influencia indebida como un caso especial, que puede responder a ciertos contextos institucionales específicos, pero que no necesariamente es, ni debiera de ser, la forma predominante en la que debemos de pensar en la participación de dinero privado en el financiamiento de la política.

Citando la conclusión de algunos colegas que ven también algunos casos comparativos. “hay que pensar en cómo fomentar que el financiamiento de los partidos políticos se parezca lo más posible a otras formas de participación política”, y así concluiría.