

CARRILLO, MANUEL; LUJAMBIO, ALONSO;
NAVARRO, CARLOS; ZOVATTO, DANIEL
(COORDINADORES)
DINERO Y CONTIENDA POLÍTICO-ELECTORAL
RETO DE LA DEMOCRACIA
SECCIÓN DE OBRAS DE POLÍTICA Y DERECHO
FONDO DE CULTURA ECONÓMICA, MÉXICO, 2003
501 pp.

La democracia en cualquiera de sus manifestaciones modernas, como un sistema de organización política basado en la participación ciudadana para integrar sus órganos de gobierno y supervisar el fundamento legal de sus decisiones, implica la aportación de grandes recursos económicos destinados a desarrollar diversas actividades e instituciones que le son propias.

En este contexto, es visible para el común de las personas, que los fondos destinados a patrocinar una contienda electoral de cualquier nivel y en el país que sea, constituyen un renglón de significativa importancia para las finanzas públicas.

De aquí que el tema referente al gasto realizado en las campañas electorales despierte puntos de vista controversiales.

Tal circunstancia originó que en la Ciudad de México se efectuara, del 6 al 8 de junio de 2001, el *Seminario Internacional sobre Dinero y Contienda Político-Electoral. Retos para la Democracia*, organizado conjuntamente por la Organización de las Naciones Unidas, el Instituto Internacional para la Asistencia y la Democracia Electoral, la Fundación Internacional para Sistemas Electorales, Elecciones Canadá, el Ministerio del Interior de España, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y el Instituto Federal Electoral.

Este evento reunió a destacados especialistas, cuyos trabajos y comunicaciones fueron reunidas para integrar el contenido del libro que ahora se reseña y cuyo título *Dinero y contienda político-electoral. Reto de la democracia*, seguramente atraerá la atención de quienes, por su proyección profesional, así como por su interés en los aspectos políticos contemporáneos, están siempre a la espera de la publicación de nuevas aportaciones académicas sobre la materia.

La obra, a pesar de su antecedente en el referido Seminario, ha sido publicada en julio de 2003. La coordinación respectiva estuvo a cargo de cuatro personas particularmente reconocidas por su desempeño en las tareas político-electorales, a saber: Manuel Carrillo Poblano, coordinador de Asuntos Internacionales; Alonso Lujambio Irazábal, consejero electoral, y Carlos Navarro Fierro, director de Estudios Electorales, los tres del Instituto Federal Electoral, y Daniel Zovatto Garetto, ejecutivo senior del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional).¹

Reunir en un volumen artículos tan diversos, a través de los cuales se exponen realidades originadas en

¹ Los cargos aludidos eran los desempeñados por estas personas en el momento de la publicación.

varios países y zonas continentales, hizo necesaria su sistematización, que se apega en gran medida a la ubicación geográfica de los países a los que alude cada trabajo; tal presentación facilita al lector encontrar los temas que sean motivo de su particular preocupación.

De esta manera se presenta el siguiente panorama temático.

Prólogo. En él los coordinadores explican de manera sucinta la trascendencia del estudio referente al tema del financiamiento de las campañas político-electorales, dado que el nexo entre el financiamiento y las elecciones es actualmente un asunto prioritario para las democracias, porque mucho tiene que ver con su consolidación, crecimiento y credibilidad.

Indagar la procedencia, aplicación y transparencia del manejo de tales recursos económicos, generalmente muy elevados, ha provocado en la opinión pública mundial una reacción cada vez más señalada en las últimas décadas, a la vez que sus consideraciones impactan directamente aspectos tan delicados como legitimidad; legalidad; impugnaciones, administrativas y jurisdiccionales, e incluso, en el extremo, elevados riesgos que se traducen en ingobernabilidad.

Lo anterior debe además observarse como un fenómeno generalizado, puesto que si bien cada país ha ido acumulando su propia experiencia, en un devenir histórico y político específico, también es cierto que al practicar el análisis integral se pueden encontrar puntos de coincidencia cuyo conocimiento permite una comprensión más profunda de esta realidad.

Cabe destacar, afirman los coordinadores, que los trabajos del Seminario no tuvieron un fin estrictamente académico, sino que se trató esencialmente de congregar a especialistas procedentes de distintos países y representantes de organismos internacionales afines, con conocimientos y práctica en la materia, con el propósito de propiciar el intercambio de experiencias e impresiones que reporten conocimientos o ideas útiles para enfrentar los retos que plantea la enorme responsabilidad del manejo adecuado del financiamiento de los gastos político-electorales.

En el prólogo se presentan también de manera panorámica y por áreas geográficas internacionales, los aspectos más destacados de los artículos que comprenden la obra en comento.

«Referencia y actualidad de la contienda político-electoral» es un artículo escrito por José Woldenberg

K., que aparece al principio de los trabajos publicados porque sirve a manera de introducción. En este documento el autor resalta la importancia que tiene el estudio de la relación dinero-política, en el cual cuatro puntos extremos son relevantes: el origen de los recursos, su distribución equitativa entre los partidos políticos, su aplicación correcta, y la supervisión permanente y confiable de su manejo. Apunta el autor algunos datos interesantes referentes a cómo fue surgiendo la normativa reguladora de estas actividades; por ejemplo, cuando Francia en 1946 asumió una medida pionera excepcional al establecer el principio de reembolso de determinados gastos de campaña de los candidatos a la Asamblea Nacional.

Más adelante, después de algunas consideraciones doctrinales, se da a la tarea de explicar las características del financiamiento público y el privado, la prohibición de otras fuentes de financiamiento, los límites a los gastos, la fiscalización y sanciones aplicables a estas actividades, en alusión específica al caso de México.

Tal vez los hechos ocurridos con posterioridad a la fecha del Seminario hubieran cambiado radicalmente el contenido de este prólogo, se hace entonces un comentario de mayor profundidad respecto de las sanciones que la ley establece por violaciones que se cometen en torno al financiamiento político-electoral.

En adelante la obra se agrupa en secciones regionales, cuyo membrete general es «Perspectivas regionales comparadas».

«América Latina» es un estudio realizado por Daniel Zovatto, que bien puede calificarse como excelente porque abarca casi la totalidad de los países del área, si bien resalta de manera particular lo referente a Cuba, Brasil, Colombia, Argentina, Perú, México y Costa Rica. El trabajo presenta cuadros comparativos con temática diversa; contiene reflexiones que pueden aportar reformas a las legislaciones nacionales y presenta algunas consideraciones en torno al tema, siempre candente, de la corrupción y de los abusos a los que puede prestarse el uso inadecuado del financiamiento destinado a la vida político-electoral.

En este punto resulta también oportuno relacionar el contenido del artículo con las consideraciones que pueden hacerse de acuerdo con los últimos acontecimientos, especialmente en México.

«Asia», trabajo elaborado por Randhir B. Jain, quien fuera profesor y jefe del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Delhi; quien divide su estudio en dos grandes grupos de países, que reúne por afinidades históricas, de filiación política y contexto económico-social. De esta manera, se refiere al sur de Asia, región afectada severamente por la pobreza, con grandes problemas de corrupción y «mal gobierno», que sin embargo ha protagonizado importantes movimientos democráticos que han ido poniendo coto a las tradicionales dictaduras militares; en este orden se analizan los casos de Pakistán, Nepal, Bangladesh, Sri Lanka y la India.

En la segunda parte, el trabajo se refiere a los países del este de Asia, donde el desarrollo económico, político y social es muy superior; tal es la realidad de Japón, Taiwán, Malasia y Corea del Sur.

Este contraste entre ambos grupos de naciones permite a la vez encontrar la diferencia de perspectivas y necesidades, que en el tema del financiamiento a las contiendas electorales se presentan en un país con mayor o menor potencial económico.

Es de señalarse el caso especial de la India en el tiempo actual, que presenta una panorámica que ya no abarca esta publicación, debido al rumbo que en materia económica y democrática se está presentando, específicamente con las controversiales elecciones de 2004.

«África anglófona», la explicación del título de esta participación estriba en que lo referente al continente africano ha sido dividido en dos trabajos, éste que describe la realidad de los países que en su momento fueron colonias inglesas y otro, el de África francófona, formada por países cuyas culturas tienen influencia gala.

La parte anglófona está descrita por Yaw Saffu y destaca el hecho de un aumento considerable en el gasto político, lo que resulta paradójico pues se trata de países sumamente empobrecidos, como Comores, República Democrática del Congo, Libia, Sudán, Suazilandia, Uganda, Eritrea (estado por cierto unipartidista), Somalia (que de hecho no tiene un sistema político en funcionamiento), Sierra Leona y Kenia.

En todos estos casos, los apoyos extranjeros para el desarrollo de tan incipientes democracias representa un punto básico de las consideraciones conjuntas de la problemática financiera política; sobre

este punto debe tenerse en cuenta que en algunos de estos países se ha vivido o se vive un estado de guerra civil que convierte en un verdadero polvorín todo lo referente a la vida política. A veces estos conflictos alcanzan niveles de confrontación internacional.

«África francófona» es un trabajo de Hadji Mbodji, quien analiza los casos de Senegal, Gabón, Mali, Camerún y Benín; resalta el hecho de que la legislación aplicable es deficiente y no refleja la realidad de cada país, por lo cual una de sus recomendaciones es actualizar y adaptar el marco normativo a las necesidades reales de esos sistemas políticos nacionales, evita casos atípicos como el de las elecciones generales anticipadas celebradas en Senegal, el 29 de abril de 2001, en que participaron 25 partidos políticos, para satisfacer las necesidades ideológicas de un padrón electoral de 2,804,352 electores, cuando el país atraviesa por una raquítica situación económica.²

«Europa Central y del Este» es el título de la participación de Marcin Walecki, en la que se hace una comparación preliminar entre los siete países centroeuropeos: Bulgaria, la República Checa, Hungría, Lituania, Rusia, Ucrania y Polonia.

Se trata de países que emergen a la democracia en el contexto de la «tercera o cuarta ola», según opinan los politólogos, a raíz de las nuevas tendencias democráticas internacionales consecuencia de la caída del socialismo soviético.

Es de notarse que, a la fecha, las fuentes de información académica sobre el tema del financiamiento político-electoral en estos países es muy escaso, por lo que una investigación como ésta resulta un aporte de gran valor, especialmente para los investigadores de habla hispana.

«Europa Continental» de Kart Heinz Nassmacher y Ruud Koole, quienes reunieron sus esfuerzos para resumir sus trabajos, que presentan la realidad político-electoral de Francia, Alemania, Italia, los Países Bajos, España y Suecia, países que de alguna manera han pretendido seguir las directrices de lo que se denomina la «órbita anglosajona», preocupada por ga-

² Es de recomendarse, para una mejor comprensión de la realidad actual en los continentes asiático y africano, la consulta al Centro de Estudios de Asia y África de El Colegio de México.

rantizar la transparencia en el manejo del dinero público, la rendición de cuentas, la transparencia, la posibilidad de sanciones, la factibilidad administrativa, y el monitoreo y control permanente de la aplicación del gasto destinado a las campañas político-electorales.

La realidad contrastada de los países estudiados, hace que mientras en los Países Bajos se establecen mecanismos e instituciones más eficientes para controlar todo lo referente al gasto político, ahora especificados en la nueva Ley sobre Subvenciones Estatales a los Partidos Políticos, de 1999, en la que su artículo 18 ordena que se publiquen todas las donaciones que reciba un partido; en Italia se ha incrementado la tendencia deplorable de recabar fondos provenientes de los sobornos políticos *tangenti*.

En general, sería conveniente que el investigador interesado en los temas del financiamiento político-electoral verificara si se han dado cambios importantes con la integración de la Unión Europea.

«Países de la órbita anglosajona» de los mismos autores del artículo anterior, Kart Heinz Nassmacher y Ruud Koole, resulta ser un amplio estudio referente a los casos del Reino Unido, los Estados Unidos de América, Australia y Canadá. Se apoya en una rica investigación, que abunda en cifras que se anotan con la intención de destacar el alto costo de la democracia, puesto que en la medida en que se logra una mayor apertura de participación ciudadana, la logística para captarla es más compleja.

Para los investigadores académicos resultan también de enorme interés las referencias bibliohemerográficas, que incluyen las fuentes electrónicas, para ampliar su conocimiento y comprensión de esta parte del Derecho Electoral Comparado.

«Fiscalización, control y cumplimiento de la normativa sobre el financiamiento político» es un tercer trabajo, presentado en el Seminario aludido por Kart Heinz Nassmacher, de quien debe destacarse que a pesar de que no pudo asistir a ese evento, sí tuvo la generosidad de enviar estas participaciones, lo que refleja su alto sentido de responsabilidad.

En esta investigación se presenta una consideración global de varios países, especialmente de las potencias económicas, y en ella destaca el papel que desempeñan las instituciones del poder judicial como órganos controladores y sancionadores que garantizan

así la transparencia y la credibilidad en el manejo de estas finanzas; por eso esta parte del libro es recomendable de manera especial para todas aquellas personas que se desempeñan en los órganos de impartición de justicia.

«Experiencias nacionales representativas», a partir de la página 179, el libro contiene casos específicos de la problemática de países concretos, cuyo estudio particular, si se contrasta con el general en su área respectiva, reseñado anteriormente, proporciona una visión más profunda y real de esas naciones. Así, se desarrollan los siguientes casos:

«España», por Félix Marín, subdirector general de Política Interior y Procesos Electorales del Ministerio del Interior de España. Trabajo abundante en cuadros y estadísticas, cuyo análisis se inicia desde la expedición de la Constitución de 1978 hasta el año 2000, que permite, de paso, observar la pugna entre la izquierda y la derecha, que tanto ha caracterizado al panorama político hispano y cuya conclusión irónica cita dos frases ingeniosas:

1. «La política es el arte de obtener dinero de los ricos y votos de los pobres, con el fin de proteger a los unos de los otros» (Noel Claraso).

2. «En la vida hay muchas cosas más importantes que el dinero, pero todas ellas cuestan mucho dinero» (León Daudí).

Es de todos conocido el caso particular de este país en el desarrollo del proceso electoral de 2004, que implicó un cambio del partido político en el poder, por lo cual para el investigador debe ser de especial importancia observar los cambios que pudieran presentarse en un próximo futuro en torno a la materia del financiamiento político-electoral.

«Francia», por Yves Merie Doublet, quien advierte que hubo necesidad de esperar el año 1988 y después 1990, para que este país contara con una verdadera reglamentación del financiamiento de las campañas electorales, y a pesar de todo, según el autor, esa reglamentación jurídica es inestable, es obra conjunta de la jurisprudencia y del poder legislativo, y olvida el nivel de las elecciones municipales.

En este tipo de reflexiones destaca la labor de los tribunales, los cuales con sus decisiones y precedentes influyen de manera importante en las directrices que luego concreta el legislador a través de reformas a los distintos ordenamientos aplicables.

«Gran Bretaña», por Michael Pinto Duschinsky,

en el que plantea la duda sobre si el financiamiento que prevalece en esta nación es público, privado o mixto, si bien parece que el elegido es precisamente el mixto. El autor hace un recorrido histórico desde la Inglaterra aristócrata de 1880, cuando la Cámara de los Comunes se integraba con representantes que lograban su curul gracias al apoyo de los nobles, hasta nuestros días, en los que la pugna partidista alcanza niveles de gran trascendencia que afecta en ocasiones la misma estabilidad política del país. Curiosamente un problema que destaca en este estudio es el de las donaciones de origen extranjero, porque al calificar de tales a ciertas aportaciones se ha caído en el caso del «Acta del año 2000», que ha tenido dificultad por las razones histórico políticas no resueltas, que son del conocimiento general, de si Irlanda del Norte debe o no ser considerada como país integrante del Reino Unido.

«Canadá», de Jean Pierre Kingsley, quien afirma categórico que la democracia, como ocurre con el dinero, se basa en la confianza. Ambos derivan su legitimidad del conocimiento del público, de que tienen en definitiva un valor intrínseco y en este orden de ideas propone futuras reformas legales para lograr que los electores puedan conocer con todo detalle el origen del financiamiento de las campañas de los candidatos, antes incluso del día de la jornada electoral, a fin de que este dato les sirva para reforzar su decisión frente a las urnas.

Sería conveniente, al estudiar el caso especial de Canadá, tomar en cuenta que se trata de un país integrado por tres grupos nacionales, que son: el de origen británico, el de origen francés y el conformado por las etnias locales, en este último caso puede observarse una abierta discriminación, que ha provocado el repudio de la opinión internacional.

«Los Estados Unidos» de Herbert Alexander, estudio que se basa en las características político-electorales peculiares de un sistema presidencial-congresional, con un poco más de dos siglos de vigencia. Hace énfasis en los anuncios y la mercadotecnia política en un país tan afecto a estos aspectos y en donde la tecnología avanzada permite desarrollar una verdadera «guerra de medios», misma que tal vez atraiga mucho al público, para orientar una decisión reflexiva y responsable de los electores.

«Estados Unidos» de David Mason, es otro estu-

dio sobre este país, en donde se ahonda la visión político electoral al destacar que cada estado de la Unión Americana tiene su peculiar sistema electoral y la libertad de expresión permite verdaderos excesos, que materialmente influyen en las decisiones financieras de los partidos políticos, a pesar de las limitaciones y topes de gastos de campañas que se ordenan en la ley.

«México» de Alonso Lujambio, quien hace un estudio cuidadoso y documentado, que inicia desde la década de los sesenta hasta la actualidad y reseña en este recorrido histórico cómo la legislación y las instituciones se dan a la tarea de garantizar la inversión en este sector. El trabajo contiene estadísticas y gráficas que hacen objetiva su comprensión. Manifiesta que es sorprendente el gasto que México destina a los aspectos de las campañas electorales; a guisa de ejemplo, el autor indica que en la campaña del año 2000 el Instituto Federal Electoral registró, juntas la radio y la televisión en todo el país, 182 mil *spots* publicitarios.

Es indudable que los temas tan concretos como el origen del financiamiento, las precampañas, etc., requieren confrontar este estudio con otros especializados y actualizados.

«Argentina» de Rodolfo Munné, quien aduce la realidad vivida en este país a todas luces peculiar, dada la gran inestabilidad política y económica por la que atraviesa desde hace algunas décadas. Cabe hacer mención de que la ley 25,600 dispone, en su artículo 7, la designación de un responsable financiero al iniciarse la campaña electoral, así como de un responsable político de campaña, quienes son solidariamente responsables con el presidente y el tesorero del partido político en cuestión, respecto de las obligaciones legales que correspondan al aplicar los gastos de campaña.

«Colombia» de Gilberto Alzate. Desde luego, el trabajo ubica la tragedia que implica la permanencia de la guerrilla que ha ensangrentado por muchos años al país y que alcanza niveles de agresividad tan graves que llevan en algunos momentos a verdaderos estados de ingobernabilidad, lo que se refleja en una ausencia de «bancadas» en el Congreso, hecho que provoca la indisciplina partidista y el llamado «filibusterismo partidista», a través del cual cada legislador actúa por su cuenta sin respetar la ideología de su instituto político de origen; todo ello produce índices alarmantes de corrupción e inestabilidad social.

«Brasil» de Narciso Vieira. Estudio que parte de la

novedosa ley de 1997, la que privilegia la transparencia del financiamiento político-electoral, por lo que resalta especialmente el origen de los fondos respectivos y presenta una panorámica optimista sobre la eficaz aplicación de la normativa en un país cuyos horizontes políticos actuales se presentan con grandes esperanzas de desarrollo.

«Enfoques complementarios», a partir de la página 435. El libro contiene algunos artículos que, en su conjunto, dan una panorámica general del tema, con datos estadísticos y gráficas de primera importancia por su actualidad. Estos análisis se pueden enlistar de la siguiente manera:

1. «Los partidos políticos en América Latina» de Humberto de la Calle.
2. «Financiamiento transparente de la política. El papel de la sociedad» de Christian Gruenberg.
3. «Financiamiento estatal a los partidos políticos y monitoreo de los gastos en publicidad» de Isis Duarte.
4. «Financiamiento, corrupción y gobierno» de Yves Marie Doublet.
5. «Financiamiento, corrupción y gobierno» de Jorge Malem (el título de los dos trabajos es el mismo, pero su enfoque es diferente).

Como puede apreciarse, este libro, que tiene un contenido temático tan amplio y actualizado, seguramente despertará el interés de los politólogos y de todos aquellos especialistas preocupados por la delicada tarea de aplicar el financiamiento a las campañas político-electorales.

Naturalmente en un país como México, con la aspiración de alcanzar una democracia integral y dinámica que sea confiable y eficiente, estos aspectos

resultan de particular interés, por lo que la recomendación que debe hacerse es en el sentido de que el estudio de esta obra sea prácticamente obligado.

Ni qué decir de los juristas especializados en el campo del Derecho Electoral, para quienes la perspectiva de contar con una verdadera guía de derecho comparado con el añadido de interesantes reflexiones de carácter económico, histórico, político, sociológico y hasta psicológico del tema, les da la oportunidad, siempre importante, de relacionar las fuentes jurídicas en sus aspectos históricos reales y formales.

Por lo expresado anteriormente, esta obra viene a constituir una fuente de consulta muy valiosa para los interesados en el Derecho Electoral; sin embargo, un trabajo de esta naturaleza, con un significativo contenido estadístico, queda en poco tiempo desactualizado, puesto que cada día surgen cambios legislativos y políticos que implican nuevas opciones financieras para los partidos políticos.

Por esa razón, es de recomendarse que además de su lectura, al investigar el tema en un país o una región determinada, se procure verificar si las disposiciones constitucionales y legales son vigentes, e igualmente, si lo son las condiciones sociales, políticas y económicas respectivas.

Lo anterior porque, como en el caso de México, se deben tener en cuenta, entre otros aspectos, las nuevas tesis relevantes y jurisprudenciales emitidas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en lo que toca a la materia del financiamiento.



Marco Antonio Pérez de los Reyes*

* Doctor en Derecho, profesor investigador del CCJE.