Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx

¿QUÉ ES EL DINERO BLANDO?:

Análisis sobre la naturaleza y relevancia de apoyos independientes en las campañas electorales

Carlos Manuel Rosales*

RESUMEN: El presente trabajo analiza uno de los rubros del tema de la igualdad financiera en las campañas políticas. Especialmente, el papel que desarrollan los particulares al hacer gastos o aportaciones independientes a favor de un candidato o partido político, y si este hecho, es un factor que se deba permitir o limitar.[1]

ABSTRACT: The present work analyzes one the themes of the financial equality in the political campaigns. Specially, the role that the individuals develop on having done independent contributions in favor of a candidate or political party, and if this is a factor that it should be allowed or limited.

Palabras claves: Democracia, elecciones, financiamiento político, dinero suave.

Keywords: Democracy, elections, political financing, soft money.

*Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México. Diplomado por la Universidad de Heidelberg, Maestría en Derecho, por la Universidad de Chile. Actualmente becario del Doctorado en Derecho del programa Mecesup de la Universidad de Chile. Este trabajo es parte de mi tesis doctoral: *"Dos modelos de justicia electoral: los Tribunales Electorales de Chile y México"*, dirigida por el director del programa de Doctorado en Derecho de la Universidad de Chile, Dr. Pablo Ruiz-Tagle Vial.

[1] *Vid,* SARTORI, Giovanni, "*Partidos y sistemas de partidos"*, España, Ed. Alianza, 2000. Bastantes legislaciones establecen el principio de igualdad, para poder contar con elecciones más justas. Sin embargo, el término es bastante ambiguo y se puede adoptar en diferentes contextos, y entenderse de distintas formas.

INTRODUCCIÓN

La democracia como sistema político otorga y reconoce el derecho de los habitantes de una comunidad para poder participar en la selección de sus autoridades y que éstos puedan ejercer su función de manera legítima. Así, las elecciones son el mecanismo que permite a los ciudadanos seleccionar entre las ofertas políticas y manifestar su preferencia (o no expresarla) a través del voto. Esta es la naturaleza de la democracia procedimental.[2]

Uno de los elementos claves del Estado democrático de derecho es garantizar a la ciudadanía el derecho de sufragar de manera efectiva (voto libre, universal, secreto, personal, intransferible, directo e igualitario) en elecciones libres y competitivas (periódicas, permanentes, programadas, igualdad de recursos, públicas y transparentes). Por lo mismo, se debe controlar y vigilar que los actores políticos que contiendan por el ejercicio del poder, se conduzcan con base y dentro del marco jurídico, y en su caso, sancionar las faltas y delitos cometidos antes, durante y después de las elecciones. Sólo de esta manera se contará con autoridades legítimas.[3] Sin embargo, no es fácil desarrollar y obtener una competencia que sea justa y legitima, y que esté fuera de cualquier duda.

Esta búsqueda de la legitimidad estimula al sistema democrático, lo que permite obtener una mayor pluralidad en la contienda político-electoral, es decir, se amplia y/o se fortalece el espectro de fuerzas políticas que buscan acceder al poder o asegurar su debida representación en los órganos electivos, pero también se intensifican las condiciones de la competencia político-electoral a nivel global.[4]

Este pluralismo ha sido un agente fundamental en las democracias actuales, para la creación de más opciones políticas y/o para la conservación de los anteriores partidos políticos.[5]

Los partidos requieren de una organización, conservar una formulación ~~político-partidista~~ y participar en las elecciones para competir por la conquista

2 Giovanni Sartori considera que: "El método democrático es aquella sagacidad institucional para llegar a decisiones políticas en las que algunas personas adquieren el poder de decidir por medio de una lucha competitiva por el voto popular." De la cita anterior, se desprende una definición procedimental de la democracia. "*¿Qué es la democracia?"* México, Editorial Taurus, 2003, p.46. En el mismo tenor deseo

del voto. Estas actividades necesitan, especialmente, volúmenes crecientes de recursos financieros.

Ahora, el problema no es propiamente la existencia de dinero en las campañas políticas; el inconveniente surge en el momento de elaborar las disposiciones legales que generen una contienda equilibrada, que permita a la opinión pública conocer el origen de éstos y contar con una vigilancia adecuada de los recursos de los competidores a los cargos de elección:

"El objetivo de estas normas [electorales] es diseñar y poner en práctica dispositivos que garanticen una mayor transparencia en cuanto al origen, manejo y aplicación de los recursos públicos o privados, que se encuentran a disposición de partidos políticos y candidatos".[6]

Pero, hoy en día, podemos observar la compleja, imprescindible y tantas veces obscura y perversa relación entre el dinero y la competencia democrática, éste es un problema aún no resuelto en las democracias occidentales.[7]

Lo anterior, genera un amplio debate sobre los principales sistemas para proteger de cualquier posible polución al voto y en forma general a las elecciones, en especial los relativos a los instrumentos de que se dispone para hacer valer eficazmente y oportunamente, las regulaciones sobre el control y fiscalización de los recursos financieros.[8]

El aspecto moral concierne a la justicia democrática, que debe reducir las inequidades de los actores electorales antes del sufragio universal. La democracia se funda sobre la igualdad y, aún más, en la libertad. Ahora bien, parece que la igualdad sólo parece ser concebible en "un pueblo de dioses" como consideró Rousseau.[9]

FINANCIAMIENTO POLÍTICO

El término "financiamiento político", es prácticamente sinónimo de "financiamiento de campañas". Este se entiende como: "gasto de dinero para influir en el resultado de la elección".[10]

El origen del financiamiento de los partidos políticos comenzó por la necesidad de poder cubrir los gastos operativos que nacían de su naturaleza,

5 Existen tantas definiciones y estudios sobre la democracia que solo reseñaré el trabajo de Laurence Whitehead, denominado "*Democratization"* (USA, Ed. Oxford, pp.6-35). En este trabajo, se expone los elementos para considerar a un sistema político como democrático.

actuación y objetivos, como: arriendo de oficina(s) o salones para sus asambleas, pago de sus empleados, propaganda, viajes, publicaciones, etc. De esta manera, el partido (asociación, colectivo, etc.) tenía que pagar por esos bienes y servicios. El mecanismo inicial para solventar esos gastos, fue a través de las cuotas de los afiliados y las contribuciones particulares; entonces podemos deducir que la naturaleza del financiamiento político fue con base en las aportaciones privadas.

La obligación por parte de los afiliados de cubrir sus cuotas y la donación de los particulares permitía (y permite aún) el derecho a participar dentro de las asambleas y poder ser considerado a algún cargo dentro el partido o como candidato representativo del colectivo político.

Posteriormente, el Estado comenzó a ayudar financieramente a los partidos, con base en un sistema de reembolsos por los gastos hechos por los partidos y los candidatos durante las campañas políticas.[11]

El objetivo de esas normas fue reducir la desigualdad económica entre los competidores políticos, pero también al mismo tiempo, dar un estímulo al sistema democrático.

De manera breve, se enuncian los lineamientos para obtener una contienda electoral justa y competitiva: I) igualdad de recursos materiales (estableciendo un límite a los gastos de campaña. El monto dependerá con relación al cargo al que se aspira -entre otras variables-); II) que estos recursos hayan tenido un origen lícito y, III) que sea transparente y de conocimiento público, todas las erogaciones de los candidatos y/o los partidos políticos (e incluso terceros); y, IV) la existencia (o delegación en un ente judicial) de una autoridad jurisdiccional independiente e imparcial que califique que las elecciones se hayan realizado conforme a la ley.

Actualmente, es evidente que las campañas electorales cada vez son más costosas y coloca a los actores políticos frente al problema de tener que recaudar grandes cantidades de recursos, abriéndose la posibilidad al financiamiento ilegal, al predominio cada vez mayor de fuertes grupos económicos, al tráfico de influencias y al flagelo del crimen organizado.[12]

Esto ha generado prácticas ilegales de recaudación y/o aportaciones condicionadas, contrarios a los fundamentos de la democracia, que evidencian,

10 KOOLE, Ruud y NASSMACHER, Kart-Heinz, "*Países de la órbita anglosajona*", en Dinero y contienda político-electoral, op.cit., p.204.

las graves debilidades que existen actualmente en relación con los mecanismos de control sobre el financiamiento político, previsto en la mayoría de las legislaciones electorales.

El problema de la financiación de la política ha adquirido una importancia cada vez mayor, por su capacidad potencial de enturbiar la transparencia de las elecciones y deteriorar la legitimidad del sistema democrático y la ética de la administración pública.[13]

El propósito del financiamiento público es garantizar un nivel de recursos suficientes para que la competencia electoral sea eso: una competencia entre distintas opciones con oportunidades reales de conquistar gobiernos o espacios de representación parlamentaria y no un ritual con ganadores y perdedores predeterminados.[14]

El principio material a regir en la competencia electoral es la igualdad financiera; se desea que no sea el dinero un factor que desbalance la competencia electoral y que sean las ideas y las ofertas políticas lo primordial en las campañas; sin embargo, es aquí donde comienzan los problemas, cómo dar publicidad a las propuestas de los candidatos y partidos, sin realizar un gasto elevado en los actuales medios masivos de comunicación.[15]

La democracia contiene intrínsecamente la igualdad de las personas[16] y por tanto, este concepto debe ser mucho más definido, cuando las personas que compiten en las elecciones tengan una contienda electoral sin ventajas. Como expusimos antes, la igualdad en los recursos económicos en una elección es la base de la competencia equilibrada. Sin embargo, como se expondrá más adelante, depende mucho del sistema electoral que se analice, pues se puede preferir la libertad de expresión, sin darle tanta importancia a la cantidad de fondos recaudados y erogados en la campaña electoral (i.e. EEUU) o privilegiar la igualdad económica en la contienda política (i.e. Argentina, Chile, México, etc.).

Así como lo expresó Giovanni Sartori: "Más que ningún otro factor es la competencia entre partidos con recursos equilibrados (políticos, económicos ~~y humanos) la q~~ue genera democracia".[17]

12 ZOVATTO, Daniel, *"América Latina"*, en: Dinero y contienda político-electoral, op.cit., p.35. En el caso mexicano, se han creado mecanismos legales y fiscales para evitar la intervención de financiamiento por parte de los grupos criminales dedicados al crimen oprganizado.

13 Ídem, p.38.

Si bien podemos determinar que la base para obtener una competencia justa es la igualdad en los recursos financieros que podrán gastar los competidores a los cargos públicos, esta equidad se origina y se conforma más en fijar un tope máximo de gastos. Este máximo posible lo determina la autoridad con base en la normativa, y éste se ajusta a diversos factores como número de ciudadanos inscritos en cierto distrito o circunscripción electoral, monto del salario mínimo vigente, entre otros factores.

El límite a los gastos electorales es una fórmula eficiente que se creó para construir condiciones medianamente equitativas para la competencia política. Estos límites pueden ser tanto a los gastos generales de los partidos, así como a los que puedan hacer los candidatos a título individual.[18]

Entonces tenemos al límite económico como barrera, para que no haya ventaja en las campañas electorales. Esto nos deriva a pensar, que también se necesitará de una institución que controle, vigile y supervise los gastos de los candidatos y partidos políticos.

En este sentido, no es de sorprender que, bajo condiciones de creciente pluralidad y competitividad, los candidatos y partidos políticos tiendan a otorgarle una importancia cada vez más decisiva a las posibilidades y capacidades de acceso a mayores fuentes de financiamiento para costear los crecientes gastos asociados a las estrategias de promoción y conquista del voto, los que en buena medida derivan de la incorporación y paulatina generalización de novedosas técnicas de mercadotecnia política-electoral y el uso intensivo de los medios electrónicos de comunicación.[19]

La presencia e interrelación de ese conjunto de factores crea (queriéndolo o no) un cuadro de condiciones propicio para que se abran o ensanchen las posibilidades de que la contienda electoral pueda ser permeada por prácticas corruptas, recursos de dudosa procedencia o intereses contrarios tanto a la ley como a los principios y valores democráticos.[20]

El análisis de la relación entre el dinero y la política, es uno de los asuntos clave de la democracia, de su calidad y de sus posibilidades de reproducción como la fórmula que permite la expresión y la convivencia pacífica de socie-

16 Véase, DWORKIN, Ronald, "*Virtud Soberana",* Madrid, Ed. Paidos, 2003, pp.203-230.

17 ZOVATTO, Daniel, op.cit, p.89.

[18] WOLDENBERG, José, "*Relevancia y actualidad de la contienda político-electoral*", en: CARRILLO, Manuel, et al, en: Dinero y contienda político-electoral, op. cit., p.27. Por ejemplo, en Reino Unido, en 1883, liberales y conservadores aprobaron la ley de corrupción y prácticas ilegales, que ha

dades plurales y complejas de nuestro tiempo, parte de una idea general que parece oportuno no perder de vista: *el financiamiento de la contienda electoral es un asunto político, no técnico*.[21]

Por lo que se debe detectar y regular la predisposición del dinero y el poder institucional. Pues estos factores tienden a buscarse mutuamente para aumentar sus respectivas cuotas de influencia. Esta relación suele terminar en el encuentro de prácticas irregulares y abre la puerta a un proceso de toma de decisiones, caracterizadas por una influencia desmedida del dinero sobre las estructuras políticas.

Otro de los objetivos que intentan las normas electorales sobre el financiamiento de las campañas es limitar las oportunidades para buscar, intentar o asegurar favores postelectorales indebidos como pago a las contribuciones recibidas en campaña.[22]

La independencia partidaria respecto de los intereses particulares se encuentra hoy constantemente amenazada, por la inagotable e insaciable necesidad de los partidos políticos de contar con mayores sumas de dinero.[23]

Es evidente que las campañas electorales son cada vez más costosas y coloca a los actores políticos frente al problema de tener que recaudar grandes cantidades de recursos, abriéndose la posibilidad de financiamiento ilegal, predominio cada vez mayor de fuertes grupos económicos, tráfico de influencias y/o la intervención del crimen organizado.[24]

Esto ha traído prácticas ilegales en la recaudación y las contribuciones por parte de los actores políticos; aportes contrarios a los fundamentos de una doctrina democrática, que evidencian, al mismo tiempo, las graves debilidades que existen actualmente en relación con los mecanismos de control previstos en las diferentes legislaciones electorales y de financiamiento político.

Por lo que se hace la necesaria de un agente o administrador de los recursos de la campaña política. La función del mismo es controlar, recibir y depositar todas las contribuciones y documentar de manera adecuada esta información, para su posterior entrega a la autoridad electoral correspondiente, pudiendo tener responsabilidad solidaria ante el mal manejo de los recursos o sobrepasar los límites a los gastos de la campaña política.[25]

Para concluir este apartado sobre financiamiento, mencionaremos cuáles

19 CARRILLO, Manuel, et al. op.cit, p. 9.
20 Ídem.
21 WOLDENBERG, José, op.cit., p. 17.

son las fuentes de financiamiento, para las actividades relacionadas con el financiamiento de los candidatos y los partidos políticos:

"1) contribuciones individuales; 2) patrocinios; 3) grupos de interés que financian mediante grupos laborales, grupos estudiantiles, conglomerados empresariales; 4) contribuciones de fuentes extranjeras; 5) exacciones de los salarios de funcionarios públicos; 6) recursos de capital o de inversión de los partidos, y; 7) suscripciones de membresía y además, en muchos países, existe financiamiento estatal para los partidos políticos".[26]

Ahora, continuaré de manera más específica, con el análisis del financiamiento proveniente del erario público.

FINANCIAMIENTO PÚBLICO

Este tipo de financiamiento se conforma con recursos provenientes del presupuesto del Estado. Como veremos más adelante, estas prerrogativas pueden ser en metálico o en especie, i.e. como el pago de servicio postal, comodato de bienes muebles, descuentos en servicios públicos, etc.

El financiamiento público se otorga con la intención de lograr que las operaciones financieras de los partidos, sus ingresos y egresos, corran por vías transparentes y conocidas. La idea es que al tratarse de recursos de los contribuyentes, los principios de transparencia y de control puedan estar garantizados de mejor manera.[27]

Las razones que sustentan al financiamiento público a los partidos también pretenden hacer cargo de varios temas como: transparentar el origen de los recursos; garantizar la independencia de los partidos; contar con condiciones adecuadas de equidad en la competencia; y, evitar la tentación de acudir a fuentes ilegítimas de financiamiento.[28]

De esta manera, el financiamiento público intenta conseguir condiciones más equitativas durante la competencia electoral entre los diversos actores políticos, al mismo tiempo que una mayor transparencia en materia de financiación, orientada a mitigar los altos niveles de corrupción política generados

23 ZOVATTO, Daniel, "*América Latina*", en: Dinero y contienda político-electoral, op.cit., p.36.

24 En el caso mexicano, se han creado mecanismos legales para evitar la intervención de financiamiento por parte de los grupos criminales dedicados al crimen organizado.

por la búsqueda insaciable de fondos que le permita a los grupos partidarios solventar los gastos electorales y su funcionamiento ordinario.[29]

Una razón importante para el establecimiento del financiamiento público, ha sido la convicción de que los partidos políticos juegan un papel trascendental en los sistemas democráticos representativos, por lo que el Estado debe asegurar que ellos dispongan del apoyo y los recursos necesarios para su funcionamiento ordinario o electoral, y para su institucionalización y fortalecimiento democrático.[30]

Los problemas que se pueden ocasionar con un sistema de financiamiento electoral público son: estatización, burocratización, dependencia y osificación de los partidos políticos, lo cual repercute en un detrimento de su libertad, en su acomodo con el *status quo* y en su alejamiento de la realidad social. Otro tipo de riesgos que podrían ser generados por un financiamiento público excesivo es la dependencia casi exclusiva de los fondos públicos, provocando el alejamiento del aparato central del partido de sus bases y la reducción de la necesidad de los partidos de aumentar su volumen de afiliados.[31]

Si los partidos recibieran principalmente fondos públicos, los incentivos para usar fuentes ilegales de financiamiento podrían declinar. El financiamiento público puede también nivelar el campo de juego para los jugadores y, de manera igualmente importante, actuar como "el endulzante", como el *quid pro quo* de una regulación estricta de gastos electorales.

Los partidos que aceptan el financiamiento público pueden entonces aceptar revelar sus otras fuentes de ingresos, publicar sus cuentas y observar los límites al gasto. Una disposición legal, que le permita a cualquier partido político registrado buscar la aplicación judicial de las regulaciones, les dará a todos los actores del proceso democrático las herramientas para insistir en la transparencia y por consiguiente, proteger y consolidar a la democracia.[32]

El financiamiento público directo tiene tres usos principales: I) la subvención de los gastos de la campaña electoral; II) la operación permanente de los partidos políticos; y, III) la investigación y fortalecimiento institucional de los partidos políticos.

Si mencionamos un financiamiento público directo, también existe el indirecto. Este apoyo puede ser de diversas clases y/o de beneficios en especie para los partidos políticos, mismo que contempla la mayoría de las legisla-

26 JAIN, Randhir, *"Asia"*, en: Dinero y contienda político-electoral, op.cit., p.100.

27 *Vid,* HERMES, Guy, ROUQUIÉ, Alain y LINZ J. Juan, *¿Para qué sirven las elecciones?*, México, Ed. Fondo

ciones electorales.

Los mecanismos de financiamiento público indirecto son los siguientes: I) Tener acceso permanente a la radio y televisión; II) Gozar del régimen fiscal que se establezca en cada código electoral; y, III) Disfrutar de las franquicias postales y telegráficas que sean necesarias para el cumplimiento de sus funciones.[33]

Al asignar recursos públicos a los partidos que están en la oposición o al prohibir a los partidos que están en el poder disponer de los medios públicos para objetivos partidistas, el financiamiento público contribuye a una atenuación de las inequidades y a una mayor justicia en la búsqueda de votos.[34]

En particular, la mayoría de América Latina contempla el finan-ciamiento público indirecto, como recursos complementarios: servicios de infraestructura, incentivos y/o apoyo en especie para las actividades partidarias.

FINANCIAMIENTO PRIVADO

El financiamiento privado se entiende como el recurso legítimo proveniente de particulares, que tiene además la virtud de inducir a los partidos políticos a afinar sus puentes de contactos con la sociedad: estimulando una mayor sensibilidad de los partidos a la voluntad del electorado, porque éste puede retirarles no sólo su voto, sino sus aportaciones en cualquier momento.[35]

El financiamiento privado se concentra en la cuestión de quién y cuánto puede se puede aportar legalmente en ingresos a los partidos o candidatos, así como el registro de esa información en la contabilidad de la campaña política.[36]

Tradicionalmente, existen tres mecanismos para las aportaciones de los particulares: las cuotas de sus afiliados, las donaciones y, en algunos casos, los créditos de entidades financieras.

De manera más especifica, el financiamiento privado lo podemos clasificar en cinco modalidades: a) membresías de los afiliados; b) donaciones individuales; c) donaciones de grupos de interés o instituciones económicas (empresas corporaciones, asociaciones, sindicatos, unión de comerciantes, entre otros); d) créditos; y e) actividades del partido que generan algún tipo de utilidad.

30 En América Latina, la doctrina mayoritaria se inclina a favor de la tesis que califica a los partidos políticos como asociaciones privadas pero que cumplen funciones públicas o de interés general, debiendo por tanto ser sujetos pasivos

Detallando lo anterior, los mecanismos para poder conseguir aportaciones privadas son:

1. De la militancia, que está conformado por las cuotas obligatorias ordinarias y extraordinarias de sus afiliados, por las aportaciones sociales, y por las cuotas voluntarias y personales que los candidatos aporten exclusivamente para sus campañas.
2. De los simpatizantes, conformado por las aportaciones o donativos, en dinero o especie, hechos a los partidos políticos en forma libre y voluntaria, por las personas físicas o morales (México) con residencia en el país, que no estén impedidas legalmente para ello.
3. El autofinanciamiento, que está constituido por los ingresos que los partidos obtengan de sus actividades promocionales como conferencias, espectáculos, juegos y sorteos, eventos culturales, ventas editoriales, de bienes y de propaganda utilitaria, así como cualquier otra cosa similar que realicen para allegarse fondos, las que están sujetas a las leyes correspondientes a su naturaleza.
4. El financiamiento por rendimientos financieros, en el que los partidos pueden crear fondos o fideicomisos con su patrimonio o con las aportaciones que reciban, adicionalmente a las provenientes de las modalidades del financiamiento señaladas.[37]

Las aportaciones en especie (particularmente, bienes muebles e inmuebles) se deben hacer constar en un contrato celebrado conforme a las leyes respectivas y destinarse únicamente al cumplimiento del objeto del partido político, que haya sido beneficiado con la aportación.[38]

Para muchos partidos, las contribuciones individuales de simpatizantes acaudalados y de corporaciones han sido una fuente tradicional de financiamiento. Las contribuciones en especie, como servicios voluntarios, préstamo de autos, bienes inmuebles en comodato, formación de vallas, etc. deben ser mencionadas en los informes contables, aunque su valor no puede calcularse de manera adecuada.[39]

Al hacer estas aportaciones, los particulares crean un vínculo con el gobierno en turno, las autoridades se ven obligadas a pagar de alguna forma ese tipo de favores económicos. Esto se conoce como el "pago de cuotas". Esto

33 *Cfr*, DEL CASTILLO Vera, "Pilar, *La financiación de partidos y candidatos en las democracias occidentales, Madrid",* España, Centro de Investigaciones Sociológicas, España, Ed. Siglo XXI, 1985, pp.228 y ss.

requiere que los poseedores de permisos y/o concesiones gubernamentales hagan contribuciones regulares a las arcas de los partidos en el poder.

Los aportes no son inocentes, sino que tratan de conducir a los futuros gobernantes en parlamentos, municipios, ministerios, tribunales y policías; también de lograr tráfico de influencias para obtener contrataciones del Estado. A Charles Keating, jefe del ahorro estadounidense del *Lincoln Saving and Loans*, le preguntaron si los $1.3 millones de dólares que había donado a las campañas de cinco Senadores, había influenciado su conducta, y contestó: "Eso espero".

Este puede originar un vínculo opaco y/o poluto entre los donantes y los competidores que reciban esas aportaciones. Esta corrupción en el ámbito de la financiación política, debe ser entendida como: "el mal uso y abuso de poder de origen público o privado para fines partidistas o personales a través de la violación de normas de derecho".[40] En otras palabras, la corrupción política es la entrega de dinero o bienes, así como la prestación de servicios, que se realizan de forma encubierta e ilícita, a favor de un partido o candidato por una o más personas –natural, jurídica, nacional, extranjera o también autoridad o funcionario público– con el fin de obtener un beneficio posterior.

Independientemente de que las personas puedan hacer donaciones (lo que recoge la mayoría de las legislaciones), estos donativos deben ser nominativos a partir de ciertos montos (se hacen públicos tanto el nombre del donante como la cantidad entregada al partido) y, por consiguiente, las donaciones anónimas quedan prohibidas o limitadas a montos de muy baja cuantía. La idea que subyace en esta disposición, es que por razones de transparencia tanto los electores como los contendientes tienen derecho a saber quién financia a cada candidato, y también descansa en la intención explícita de evitar que la política sea contaminada por tráfico de influencias o por dinero obtenido ilegalmente por actividades criminales.

Hablando sobre este tema, tenemos el papel que ejercen los medios de comunicación masiva (que en su mayoría poseen los particulares). Los me-

37 ESPINOZA Hoyo, Omar, "*El secreto fiscal, bancario y fiduciario de los recursos de los partidos políticos,"* en: *"*Democracia interna y fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos*",* op.cit., pp. 238-239 y adicionalmente, VARGAS Baca, Carlos, "*Sistema de financiamiento y fiscalización de*

dios (televisión, radio y prensa) son un factor esencial en las democracias actuales. Los dueños de estos medios pueden apostar por un candidato o por determinado partido político; pueden tratar la información y orientar la política de sus noticiarios de manera deliberadamente parcial, con evidentes consecuencias sobre el derecho a la información de los ciudadanos, negar el acceso o publicidad, desequilibrando la esfera de equidad que requieren unas elecciones libres y justas.[41]

Hasta aquí, he presentado las dos principales fuentes de recursos para las campañas electorales. Pero existe un tercer tipo de financiamiento en materia política: los recursos independientes provenientes de los particulares. Los particulares pueden (claro, si la legislación lo permite) intervenir en las elecciones con sus propios recursos o medios, que pueden beneficiar o perjudicar indirectamente a un candidato o partido, pero que podemos decir propiamente, no fueron gastos contables de la campaña política del candidato o partido político involucrado.

FINANCIAMIENTO EXTERNO

Un aspecto sobre el que se desea establecer limites o prohibiciones son los gastos de las entidades independientes que apoyan a algún candidato, sin pasar por la contabilidad formal de los partidos: lo que algunos han llamado "gastos independientes", "dinero blando" o "dinero suave" (*soft money*).[42]

El problema es cómo aplicar los principios democráticos a las elecciones en una época dominada por los medios y la alta tecnología, por la política del dinero. Por ejemplo, el proceso electoral en los EEUU sigue presentando un caso clásico de conflicto entre el democrático de dialogo público completo en elecciones libres, frente a las condiciones que exige el mercado económico.[43] Algunos observadores resumen sus críticas al decir que el sistema de financiamiento en EEUU es corrupto, porque se sabe popularmente que los candidatos valoran más los votos que los dólares, pero también perciben que la mayoría de los candidatos norteamericanos no pueden ganar votos sin gastar dólares.[44]

GASTOS INDEPENDIENTES

39 Citado por KOOLE, Ruud y NASSMACHER, Kart-

Este tipo de financiamiento nació como un apoyo a los partidos políticos para llevar a cabo sus actividades partidistas, tal como el registro de votantes y la promoción del voto. También, fue pensado para ser utilizado en el ámbito estatal y local por los comités políticos locales y por eso fue regulado (en EEUU, también puede ser reglamentado adicionalmente por los estados), para beneficiar a los votantes, los grupos locales y a los candidatos.

Un gasto independiente es una erogación particular en mensajes o recursos, dirigidos a lograr la elección o la derrota de un candidato claramente identificado; además de ser un gasto hecho sin la cooperación o consentimiento y sin previa consulta con el candidato, sus agentes o comité autorizado.

Otra definición nos indica que los gastos independientes, son aquellos que se hacen en forma paralela a las finanzas de los partidos. Estos gastos los pueden realizar ciudadanos o grupos a favor o en contra de algún candidato y constituyen un ingreso, en un sentido contable; sin embargo, en los hechos son un beneficio que éstos reciben y que no está sujeto a registro o control alguno.[45]

Así, el dinero suave son fondos ilimitados provenientes de fuentes externas, que quedan fuera de las restricciones establecidas por la ley, pero usado para actividades orientadas a influenciar en los resultados de la elección. Asimismo, el dinero suave son contribuciones dirigidas, no a los candidatos, sino a los partidos.

El problema que se crea con este financiamiento, es que terceros no participantes en la contienda electoral puedan hacer campaña a favor de temas muy cercanos a ciertos candidatos o partidos, sin darle dinero o recursos directamente, pero si beneficiándoles indirectamente, derivando en una desigualdad entre los contendientes políticos.

Aquí el tema se complica, ya que si bien es posible limitar estos mecanismos o vías indirectas de financiamiento que impiden una total transparencia de las fuentes del dinero que ingresan a la política, ello podría constituir una violación del derecho a la libertad de expresión y el derecho de información de la ciudadanía.[46]

Sobre este particular tema, el caso paradigmático acaece en los EEUU. Los límites legales establecidos para reducir la influencia del dinero en el éxito de las elecciones se mantuvieron durante 50 años (a partir de 1911 y después en 1925 se trató de legislar en esta materia); no obstante lo absurdo de dichos

41 ZOVATTO, Daniel, op.cit, p.77.

42 WOLDENBERG, José, op.cit. p.28.

topes económicos, (que en su momento fueron muy bajos) la ausencia de revisiones posteriores acabaron por convertirlos en ridículos. En todo caso, en la práctica nunca fueron respetados por nadie.[47]

En la Unión Americana no existen límites reales, para los llamados gastos independientes –gastos en información–, que aboguen (aunque no sea explícitamente) por la elección o derrota de un candidato claramente identificado, pero que son efectuados de manera independiente a su campaña. En varios estados, los límites establecidos por la ley federal pueden ser esquivados si los donativos se hacen conforme a las leyes locales.[48]

El mecanismo para efectuar los gastos independientes (a favor o en contra) de los candidatos, es por medio de los *Political Action Commi-ttes* (PAC´s). Esto se ha convertido, en cierto modo, en una vía para evadir los topes electorales de campaña, así como para superar la prohibición de la contribución empresarial y sindical en los gastos de los competidores políticos. Debemos tener en cuenta que estos gastos electorales se realizan con la finalidad de defender o atacar a un candidato claramente identificado y que no están hechos bajo ninguna cooperación directa o indirecta, consentimiento, requerimiento, sugerencia o consulta directa o indirecta que implique al candidato, a su comité autorizado o a su agente.[49]

Asimismo, el informe financiero de todo miembro del Congreso en EEUU es presentado antes del 15 de mayo de cada año al secretario general de cada cámara, con copia al funcionario competente del Estado representado por el congresista, así como a la comisión concerniente de la Asamblea. El Contralor General es el encargado de las investigaciones para juzgar el cumplimiento de la ley; recibe los informes y puede plantear a los signatarios observaciones y propuestas. Los informes están a disposición del público. Se les puede consultar y recibir copia certificada, previa solicitud escrita con nombre y domicilio del solicitante, a condición de que declare estar informado de la reglamentación relativa a la obtención y uso de los mismos.

En 1976, la Suprema Corte de Justicia de los EEUU sostuvo que los grupos e individuos distintos a los partidos y candidatos podían gastar tanto dinero como quisieran. La sentencia trató de combinar los principales objetivos de la

43 ALEXANDER, Herbert, op.cit, p.353.

44 Ídem, p.352. *Cfr,* CHOMSKY, Noam*, "Perspectivas sobre el poder",* Barcelona, Ed. El Roure Ciencia, 2001. También, ROSE-ACKERMAN, Susan, "*Corruption and Govern-*

LFCE (Ley Federal de Campañas Electorales,1971) -prevenir que las grandes contribuciones pudieran tener una influencia coercitiva en el proceso de toma de decisiones políticas-[50], con la libertad de expresión. Así, en la legislación norteamericana, dar dinero o recursos para las campañas fue considerado como una forma de expresión ciudadana, y el objetivo principal de la LFCE fue confirmado por la Suprema Corte, al permitir que se limitaran los montos para promover la elección o la derrota de un determinado candidato.[51]

Eduardo Posada señaló que el costo de la campaña presidencial en los Estados Unidos de 1996 fue de 800 millones dólares; además, que según los datos de la revista *Fortune*, la elección que ganó el Presidente Clinton de los Estados Unidos, no sólo ha sido la más cara de la historia de ese país[52], sino de todo el mundo, ya que fueron 2,000 mil millones de dólares los que se gastaron (de los cuales 250 fueron contribuciones sobre las cuales no existen límites).[53]

En la investigación oficial llevada al cabo por la Comisión del Congreso de EEUU y por la Fiscal Janet Reno, se evidenció que en la campaña de William Clinton del año 2000 se rebasaron los límites legales tanto en las aportaciones como en el total de gastos de los candidatos presidenciales. Así, se derrumbó el sistema de límites a las contribuciones electorales. También, se reveló el origen de todas las aportaciones en ambos partidos políticos, llegando incluso donaciones desde el extranjero, sobre todo de corporaciones asiáticas con el objeto, según apunta un reciente estudio, de "lograr influir en la política que la Casa Blanca adoptase en relación a esa región".[54]

De nuevo este tema llegó al máximo tribunal norteamericano, en donde la Corte Rehnquist dictaminó sobre el tema del financiamiento electoral, al considerar que los partidos y las personas son libres de gastar todo lo que quieran, mientras no coordinen sus esfuerzos con los candidatos, garantizando con esta sentencia la primera enmienda de la Constitución de los EEUU.[55] Desde entonces, la regla ha sido que los comités partidistas pueden efectuar gastos independientes ilimitados en relación con las elecciones federales.

Por lo tanto, el financiamiento privado, al tomar los canales de gastos independientes (a través de los PAC´s) ha mostrado los casi nulos efectos de

46 ZOVATTO, Daniel, op.cit, p.90. En la sentencia relativa a las calificación de las elecciones del 2006, el TEPJF consideró que el apoyo publicitario del Consejo Coordinador Empresarial (CCE) y del Presidente Vicente Fox a favor del candidato a la presidencia, Felipe Calderón (del Partido Acción

los techos fijados por la ley en los EEUU.[56]

Sin embargo, las propuestas bosquejadas por algunos representantes de la clase política norteamericana para reglamentar más severamente la acción de los PAC´s y los llamados hechos por un juez federal para imponer barreras más estrictas al dinero suave, han quedado hasta la fecha sin respuesta.[57]

Lo que se pretende dejar en claro y libre de duda es la naturaleza y diferencia del financiamiento privado y los gastos independientes. El primero es un acto voluntario de los candidatos, partidarios o simpatizantes de esa candidatura o partido político, mientras que los gastos independientes, no son actos dirigidos de manera específica a favor o en contra de algún candidato o partido (pero que indirectamente, los pueden beneficiar o perjudicar), que pueden ser desde posturas sobre un tema (i.e. aborto, salud, educación, economía, etc.), comunicados en prensa, publicidad en radio, internet o televisión, pagados por ellos mismos; otra manera indirecta de apoyar a un candidato, es entregando alimentos, *souvenirs*, etc. en los mítines, organizar visitas y entrevistas con el candidato o colaborando con parte de su tiempo o servicios de manera gratuita a la campaña política (haciendo vallas, repartir publicidad, abogados, sociólogos, etc.).

Pero también, estos gastos pueden operar en sentido contrario, por ejemplo, en descalificar o injuriar a algún candidato o propuesta (lo que podría tener consecuencias civiles y penales, a parte de las consecuencias electorales); no permitirle a algún candidato o partido tener acceso a los medios de comunicación o cobrarles más cara su publicidad, etc.

CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

Todo sistema electoral debe revelar las contribuciones y operaciones financieras. Esta información requiere informes sistemáticos, auditoria y transparencia (acceso público a todos los registros contables y publicidad). El cumplimiento de la ley exige una autoridad fuerte,

49 EISENSTADT, Todd, "*Intrusos en la recámara de Lincoln*", en: Sistemas de justicia Electoral: Evaluación y Perspectivas, México, Ed. TEPJF, 1999, pp.155-174.

50 RYDEN, David K., "*The U.S. Supreme Court and the Electoral Process",* Washington, Ed. University Georgetown Press, 2000, p.27.

[51] KOOLE, Ruud y NASSMACHER, Kart-Heinz, op.cit, P.226. Ver caso *Buckley vs. Valeo.* La

investida con suficientes atribuciones legales para supervisar, verificar, investigar y, de ser necesario, instaurar procedimientos legales.[58]

Es necesario contar con un sistema electoral eficaz, con autoridades independientes, imparciales, objetivas y profesionales, capaces de controlar y vigilar la obtención y el uso del dinero en la política. Este punto es clave para fortalecer la necesaria transparencia en materia de financiamiento.[59]

Si se establece un sistema electoral que fije un límite a los gastos electorales, la autoridad encargada de la fiscalización deberá contar con los suficientes recursos legales, económicos, técnicos, humanos y profesionales para tener un sistema eficaz, que tenga la capacidad de imponer las sanciones y hacerlas cumplir.[60]

Las personas físicas y jurídicas están en todo su derecho de expresarse políticamente, y en absoluta libertad de difundir sus ideas y opiniones. El problema se genera al hacerlo de una manera en que ya no sea la comunicación personal de ideas el fin, sino el tratar de convencer masivamente al resto de los electores del bien de seleccionar a un candidato, o lo perjudicial de las propuestas de un contendiente o partido político para el fututo de la sociedad o del país.

Para conseguir una mejor justicia democrática, se necesitan medidas adicionales encaminadas a sanear algunos hábitos políticos, luchar contra usos indebidos del dinero en su relación con la política, rastrear el financiamiento oculto de los partidos y, además, hacer pesar sobre los candidatos y los partidos la obligación de transparentar la presentación de un informe anual de cuentas.[61]

Pero entonces, ¿es un problema erogar recursos millonarios por parte de los particulares (con o sin control)? ¿Cuál es el impacto de estos gastos en elecciones libres? ¿Se deben contabilizar estos apoyos indirectos dentro de los gastos de campaña del beneficiado y si es en

52 "Aquí se pone en riesgo toda la legitimidad del sistema", afirmación que se localiza en la introducción del Boletín Informativo de la Comisión Federal Electoral, Washington D.C., 1993.

53 GARCÍA Laguardia, Jorge, "*La financiación política en América Latina*", en: Democracia interna y fiscalización

sentido negativo a un candidato, sólo se tendría la vía civil y penal para reparar el daño? ¿Se puede gastar en materia política sin límite, teniendo como garantía la libertad de expresión? ¿Se debe investigar el origen de los recursos externos que se dispensaron para tratar de influir en la decisión del electorado? ¿Se debe vigilar, limitar o controlar a ciertos grupos que podrían hacer una mayor publicidad en los medios masivos de comunicación (personas físicas, grupos económicos, organizaciones no gubernamen-tales, medios de comunicación)? Todas estas son preguntas que tienen difícil respuesta y cabría pensar entonces en dos soluciones: la libertad de expresión sin límite (a excepción de la difamación, las injurias, el daño por esa publicidad, etc.) garantizando el derecho de información a los ciudadanos, y por otro lado, que los particulares no puedan acceder a los medios masivos de comunicación para dar a conocer su punto de vista en tiempos electorales.

Si se pondera a la libertad de expresión de ideas sobre la igualdad en los recursos (como en EEUU), los grupos econó-micos poderosos o las organizaciones solventes (o las que podrían crearse artificialmente, efímeramente o satelitalmente para apoyar a algún candidato o tomar postura sobre un tema) podrán hacer publicidad política sin control; pero la última decisión, la tiene el elector al momento de sufragar. ¿Pero es tan grande el poder ejercido a través de los medios masivos de comunicación para influir en los electores y, por otro lado, no es acaso el derecho de información, el numen para poder seleccionar entre las ofertas políticas.[62] La naturaleza de la publicidad hecha por particulares en medios masivos de comunicación (con base en la libertad de expresión), conlleva a una ventaja electoral, que si bien podemos estimar su costo, no debemos censurarla y menos sumarla a la contabilidad del beneficiado.

El otro lado de la moneda, es la prohibición legal para que los grupos interesados y/o capaces (hablando económicamente) puedan contratar publicidad, como sucede en México[63] y en Chile; en donde la publicidad de los partidos políticos se divide en espacios del Estado o comprados por el mismo, para después ser distribuidos entre los candidatos y partidos políticos.

57 Ídem.

[58] KOOLE, Ruud y NASSMACHER, Kart-Heinz, op.cit, p.234.

- Pero, ¿qué pasa con los ciudadanos comunes que entregan su tiempo y trabajo en las campañas electorales, los que donan comida en los mítines, los que hacen vallas, los que organizan encuentros con los candidatos, los que hacen publicidad independiente por internet, etc?, ¿tendrían que rendir cuentas de sus actividades proselitistas por ser adeptos a un candidato o una campaña? ¿Es posible poder contabilizar estos recursos dentro de las campañas del candidato o partido beneficiado (pues al ser gastos menores son difíciles de rastrear y fiscalizar o que aproveche esto un contendiente y le infle la campaña)? ¿Sería esto un gasto independiente que se deba vigilar o limitar o sólo debemos estar alerta de las contribuciones de los peces gordos?

Uno de los temas controversiales sobre el financiamiento, es cómo éste se convierte en fuente de tráfico de influencia y corrupción, lo que ha producido consecuencias nefastas para la ética en la administración pública y la salud de la misma democracia.[64] Esta ambiciosa obtención de recursos para poder hacer frente a sus costosas campañas electorales no ha podido ser limitada, incluso comprometerse a pagar con favores una vez que lleguen al poder o en caso de reelección de mantenerse en él. Existe un adagio que me parece el sentir de muchos políticos en una competencia electoral: "Gana la elección y nunca pienses en el gasto; una derrota es la más cara de las contiendas".[65]

Un punto vital en materia electoral es la rendición de cuentas (y su correspondiente publicación), y: "...posibilitar que cualquier persona pueda plantear sus inquietudes sobre el financiamiento político para el debate público, o para incitar a los partidos políticos y candidatos a que utilicen sus recursos sin generar controversias. El ciudadano elector está llamado a actuar como árbitro en casos de mal manejo financiero".[66] Así, la rendición de cuentas se convierte en una de las armas más efectivas para controlar los movimientos financieros de los partidos y de los candidatos, para evitar –o al menos reducir- los excesos en el financiamiento de las campañas y la influencia del dinero ilícito.

59 ZOVATTO, Daniel, op.cit, p.84.

60 WOLDENBERG, José, op.cit, p.28. La fiscalización la debe realizar un órgano independiente y autónomo del

En cuanto a propuestas de reformas al sistema electoral respecto al financiamiento político en América Latina, quedan varios temas pendientes:

- "reducir la influencia del dinero mediante la disminución de su impacto (acortar campañas, fijar topes a los gastos, imponer límites a las contribuciones individuales, etc.); mejorar el uso del financiamiento público invirtiéndolo en actividades más productivas para la democracia, y no simplemente derro-chándolo en propaganda y campañas negativas; establecer un límite en las relaciones entre los candidatos y los particulares, para disminuir al máximo posible, las posibilidades de tráfico de influencias y/o de corrupción política; fortalecer la publi-cidad y transparencia, tanto respecto del origen como del uso del dinero; promover condiciones más equitativas en la competencia electoral, especialmente en lo relativo al acceso a los medios de comunicación; fortalecer los órganos y mecanismos de control y endurecer y volver eficaz el régimen de sanciones; entre tantas tareas pendientes en el rubro de financiamiento electoral".[67]

BIBLIOGRAFÍA

ANSOLABEHERE, Karina. "*La política desde la justicia."* México, Ed. Fontamara, 2007.

CARRILLO, Manuel, LUJAMBIO, Alonso, NAVARRO, Carlos, y ZOVATTO, Daniel. "*Dinero y contienda político-electoral."* México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 2003.

CHOMSKY, Noam. *"Perspectivas sobre el poder."* Barcelona, Ed. El Roure Ciencia, 2001.

COSSÍO Díaz, José Ramón. "*Democracia y Justicia Electoral." México,* Ed. ITAM, 2002.

DWORKIN, Ronald. "*Virtud Soberana."* Madrid, Ed. Paidos, 2003.

HAMILTON, Jay y Madison. "*El Federalista"*. México, Ed. FCE, 1998.

HERMES, Guy, ROUQUIÉ, Alain, y LINZ J., Juan. "*Para qué sirven las elecciones."* México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1982.

IFE. "*Democracia interna y fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos"* México, Ed. IFE, 2002.

[62] Es costumbre en los EEUU, que las cadenas televisivas y prensa escrita apoyen a uno de los candidatos presidenciales, como sucedió en la elección presidencial del 2008, i.e. *The Angeles Times* respaldó al candidato demócrata.

ROSE-ACKERMAN, Susan. "*Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform.*" USA, Cambridge University Press, 1999.
RYDEN, David K. "*The U.S. Supreme Court and the Electoral Process*" Washington, Ed. University Geoergetown Press, 2000.
SARTORI, Giovanni. "*Partidos y sistemas de partidos.*" España, Ed. Alianza, 2000.
SARTORI, Giovanni. "*¿Qué es la democracia?*" México, Ed. Taurus, 2003.
Varios. "*Aspectos jurídicos del financiamiento de los partidos políticos.*" México, UNAM, 1993.
Varios. "*Sistemas de justicia Electoral: Evaluación y Perspectivas.*" México, Ed. TEPJF, 1999.
Varios. *"La Financiación de la política en Iberoamérica."* Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1998.
VELASCO Alemán, Miguel. "*Las finanzas de la política*" México, Ed. Diana, 1995.
WHITEHEAD, Laurence. "*Democratization.*" USA, Ed. Oxford, 2002.

63 Además, en México se califica previamente la publicidad política por el Servicio Electoral.

66 ZOVATTO, Daniel, op.cit, p.82.

[67] Ídem, p.93. En México sucedió un caso muy particular. La reforma constitucional de 2007 al sistema electoral, restringió la publicidad a los partidos políticos y prohibió a los particulares contratar espacios publicitarios en televisión abierta. Con esta modificación al marco jurídico, ahora sólo es posible, que los partidos políticos difundan sus ideas y propuestas a través de los tiempos oficiales, mismos que son distribuidos por el Instituto Federal Electoral. Esto originó que académicos, civiles, organizaciones, etc. promovieran una serie de recursos constitucionales, por considerar que esas normas, conculcaban la libertad de expresión y el derecho de información, al no permitir manifestarse libremente ante la opinión pública. las opciones eran: admitir los amparos presentados por los agraviados o si la Corte o respetar la división de poderes, y exhortar al Poder Legislativo a modificar las leyes, que violasen los derechos de libertad de expresión y el derecho a la información. Este tema fue atraído por la Suprema Corte de Justicia, que consideró que las reformas constitucionales y legales en comento, hechas por el permanente reformador eran inconstitucionales. Resolución publicada el 3 de diciembre del 2008 en el Diario Oficial de la Federación, México. *Vid,* Ansolabehere, Karina, *La política desde la justicia,* Ed. Fontamara, México, 2007, p.211. Respecto de las indicaciones de la SCJN de cómo debe legislar el Parlamento.

QUID IURIS

Año 4 Volumen 10

Publicación Trimestral del Tribunal
Estatal Electoral de Chihuahua

Se imprimió del 4 al 15 de septiembre de 2009
en la ciudad de Chihuahua, México.

Cuidado de la edición: Reyna Boone Salmón
Diseño de la portada: Alejandro Villalobos Portillo

Acabados finales: *Encuadernaciones* ARI

Producción editorial integral:

Ediciones del Azar A.C.
Calle 17 número 117
Chihuahua, México, 31000.
Tels.: 4-100-584, (Cel.)157-1159
Fax: (614) 415-9283

Impreso y hecho en México