

EN CONTRA DEL FINANCIAMIENTO PRIVADO

AGAINST PRIVATE POLITICAL FINANCE

Jaime CÁRDENAS GRACIA*

RESUMEN: El ensayo expone las propuestas para reducir o eliminar el financiamiento público a los partidos políticos en México. Se decanta por su reducción pero no por su eliminación. Lo que propone es la derogación del financiamiento privado por dos razones: 1) Es un financiamiento que hace dependientes a los electos de los poderes económicos y mediáticos; y, 2) Es un mecanismo que promueve la corrupción política.

PALABRAS CLAVE: Financiamiento público; financiamiento privado; corrupción política; partidos políticos; sistema electoral.

ABSTRACT: This paper explores proposals to reduce or eliminate public political finance for parties in Mexico. It argues for a reduction in political finance, but not for its complete elimination. The paper argues that private political finance should be abolished for two reasons: 1) it is a form of financing parties that makes elected officials dependent on economic and media interests, and 2) it promotes political corruption.

KEYWORDS: Public political finance; public campaign finance; private political finance; private campaign finance; political corruption; political parties; electoral system.

* Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. Profesor de la División de Estudios de Posgrado, UNAM. Contacto: <jaicardenas@aol.com>. Fecha de recepción: 3 de octubre de 2017. Fecha de aceptación: 19 de diciembre de 2017.

I. INTRODUCCIÓN

Con motivo de los sismos de 7 y 19 de septiembre de 2017, diversos partidos políticos propusieron regresar el 100% del financiamiento público que reciben para afrontar la reconstrucción del país derivada de esos fenómenos naturales. La propuesta es socialmente atractiva porque el financiamiento público es excesivo y es evidente que se requiere una reducción al mismo, sobre todo, porque los partidos desde la reforma electoral de 2007 reciben del Estado, sin comprar o adquirirlos, tiempos en radio y televisión.

La labor más importante de quien ostenta un cargo de elección popular es representar a los ciudadanos y a la sociedad. Desde 2009 Alianza Cívica A. C. con un grupo de ciudadanos conocidos como los “*anulistas*”, y posteriormente a partir de la famosa iniciativa del diputado Kumamoto, diputado local de Jalisco, se ha planteado la reducción del financiamiento público de los partidos políticos.

El financiamiento de partidos, abarca todos los ingresos de los partidos políticos, ya sean provenientes de la iniciativa privada y del presupuesto público. El financiamiento público a los partidos políticos salta a la luz, sobre todo en crisis económicas o desastres naturales como el que atraviesa México en la actualidad. Resulta excesivo y desproporcionado el precepto Constitucional que establece que el financiamiento público a los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por el sesenta y cinco por ciento del valor diario de la Unidad de Medida y Actualización. Resulta desproporcionado y excesivo, ya que una parte considerable de ese presupuesto, puede utilizarse para hacer frente a situaciones de mayor urgencia, como lo son el apoyo a la reconstrucción de una vasta región del país después de un desastre natural o para garantizar la salud, la educación, la alimentación, etc.

El criterio para determinar el financiamiento público de los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias no debe ser la multiplicación del número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por el sesenta y cinco por ciento del valor diario de la Unidad de Medida y Actualización. Consideramos que el criterio debe ser otro.

Los criterios pueden ser:

- a) Calcular el financiamiento público de acuerdo al número total de los votos efectivos que obtuvo cada partido en la pasada elección, es decir, descontando los votos nulos.
- b) Reducir a la mitad el porcentaje de sesenta y cinco por ciento del valor diario de la Unidad de Medida y Actualización.
- c) Reducir a la mitad el número de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral. Debiera ser del listado nominal.

El primer criterio tiene el inconveniente de estimular el abstencionismo y la privatización de la política. Los otros dos criterios son, desde mi punto de vista más aceptables, porque no desestimulan la participación ciudadana y logran reducir el financiamiento público. Se logra el propósito de satisfacer la austeridad republicana que debe ser guía o fundamento de la vida pública nacional.

En teoría el apoyo público debería capacitar a los partidos a realizar mejor sus tareas, también en los períodos que se encuentran entre las campañas electorales, hecho que lamentablemente no ocurre. Por otra parte, existe la prueba empírica que en todas las democracias occidentales los partidos más grandes se benefician de manera desproporcionada de los financiamientos públicos –en México la proporción es 70% en proporción a la fuerza electoral en la última elección versus 30% de manera igualitaria entre todos–, además de que los partidos mayoritarios son los más beneficiados, mientras que los partidos minoritarios resultan perjudicados.

De la desproporción en los financiamientos públicos surgen varios problemas. Uno considerable es la “interpretación económica de la democracia, según la cual ésta se caracteriza por la existencia de un mercado político al lado del económico, y en el que se da, en relación entre electores y elegidos –que es propia de la democracia representativa–, un continuo intercambio de dos mercancías: el apoyo, en su forma de voto de parte de los electores, y diversos beneficios, patrimoniales o de status, de parte de los elegidos”.¹ Es decir, el principio democrático plasmado en la Constitución se mercantiliza, lo cual genera un círculo vicioso, ya que todo se vuelve un intercambio; sin el voto no hay apoyo de los elegidos y sin el apoyo de los elegidos se niega el voto, lo cual niega implícitamente que existe un deber del elector y del elegido más allá de los intercambios políticos. Los gobernados, pero sobre todo los gobernantes, deben regirse bajo la máxima Kantiana “el deber por el deber”, en vez de buscar el intercambio político desmedido.

Además del privilegio partidista, es decir, la protección, asegurada constitucional y políticamente de los partidos políticos, ya que tienen la prevalencia en el registro de candidatos, existe un financiamiento público desacorde con la realidad económica y social del país.

Es importante mencionar que los partidos políticos no se encontraban en la concepción originaria de la democracia. Sin embargo, en la actualidad “la formación y el constante crecimiento de los partidos los ha llevado a interponerse –por inercia, y no por la mala intención de uno u otro grupo ávido de poder– entre el cuerpo electoral y el parlamento y, más en general, entre el titular de la soberanía y las instituciones representativas del Estado. Esto terminó por truncar la relación directa entre electores y elegidos, creando dos relaciones distintas: la primera entre los electores y el partido, la segunda entre el partido y los elegidos, lo que torna cada vez más volátil la relación originaria y característica del Esta-

¹ BOBBIO, Norberto, *El Filósofo y la Política*, México, FCE, 1996, p. 278.

do representativo entre el que emite el mandato y el mandatario”.² Aunado a lo anterior, el financiamiento público desmedido causa perjuicio al derecho de los ciudadanos de participar en la democracia de manera más activa. Los partidos pierden contacto con su militancia y simpatizantes, y consecuentemente, los ciudadanos no participan en la deliberación de asuntos trascendentes.

No existe una fórmula perfecta de financiamiento público. Sin embargo, la prevalencia del financiamiento privado sobre el público en México traería consigo terribles y negativas consecuencias. Este ensayo se ocupa de algunas de ellas, centradas en la corrupción pública y política que se propiciaría.

Para aludir al financiamiento privado se debe contextualizar el tema desde la corrupción que genera. Las reformas anticorrupción aprobadas por las distintas fuerzas políticas durante 2016 no dirigieron sus esfuerzos a donde debían: la corrupción del Presidente de la República, la de los ex presidentes que han gobernado este país y, tampoco, se encaminaron a combatir la corrupción de los poderes fácticos relevantes en México, empezado por los partidos. Además, construyeron un aparato institucional “anticorrupción” que estará capturado por el Presidente y las nomenclaturas de los partidos, que no gozará de la independencia necesaria para realizar y cumplir sus atribuciones.

Las circunstancias anteriores son sumamente graves porque la lucha contra la corrupción que es en esencia el establecimiento de límites a la realización del poder. Desde el enfoque del Derecho constitucional, la corrupción constituye uno de los más claros y evidentes ejemplos de un uso fraudulento del poder que ocurre ante la ausencia de garantías para consolidar el principio de división de poderes y los derechos humanos. La corrupción significa el abuso del poder dirigido a la obtención de ganancias privadas.³ En este sentido, si el sistema nacional anticorrupción esta captu-

² *Ibidem*, p. 291.

³ CAMISÓN YAGÜE, José Ángel, “El informe anticorrupción de la Unión Europea”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, Madrid, UNED, núm. 32, 2013, pp. 373-388.

rado por los vigilados y no se dirige a enfrentar el poder de los presidentes y de los poderes fácticos relevantes del país –incluidos los partidos–, constituye una simulación inaceptable para los ciudadanos, porque cualquier modelo anticorrupción debe encaminarse a enfrentar los poderes fundamentales en un Estado.

México, en materia de corrupción, vive una excepcionalidad contraria al Estado de Derecho y a la democracia. En ninguna nación del mundo democrático –europea, americana y aún latinoamericana–, que se precie de fundarse en un Estado Constitucional, el primer ministro o el Presidente de la República, gozan del nivel de impunidad fáctico que los Presidentes mexicanos presentan. Nuestra excepcionalidad “aparentemente” recogida y contemplada en el artículo 108 de la Carta Magna, demuestra que aún no alcanzamos los niveles democráticos del estándar internacional y, que tampoco podemos presumir adjetivándonos como un Estado Constitucional y Democrático de Derecho.

En nuestra República, destacadamente desde el inicio de los gobiernos neoliberales, han quedado muchas dudas sociales sobre la corrupción de los ex presidentes. Algunas de ellas plenamente acreditadas en los fundamentos, modos de operación y procedimientos de privatización, desincorporación y liberalización de empresas públicas, y en el otorgamiento de los contratos o concesiones más importantes en cada sexenio, así como en el desmedido crecimiento del patrimonio personal y familiar de cada Presidente de la República.

El premio Nobel de Economía, el estadounidense Gary Becker, ha señalado que en América Latina se ha consolidado un “capitalismo de compadres”, por el que sectores privilegiados consiguen “favores del gobierno”, entre otras vías, a través de la privatización de las empresas públicas o, por medio, de jugosos contratos o concesiones. El ganador del premio Nobel en 1992 advierte que en el supuesto mexicano, esa forma de economía se observa en el sector televisivo y en telecomunicaciones.

Douglas North, quien también recibió el Nobel de Economía un año después, ha alertado sobre el asalto de grupos de intereses

que se supieron aprovechar del Estado en su propio beneficio y se protegen de la competencia.

Las reflexiones anteriores son propias del modelo económico hoy dominante. El neoliberalismo contemporáneo se caracteriza por repartir de forma desigual el poder económico de las personas, lo que entraña consecuencias políticas y jurídicas en cuanto a la distribución del poder en esos ámbitos. La principal es que los que tienen el gran poder económico utilizarán su poder político – influyendo en los Ejecutivos, en el Congreso, en los partidos, y en otros poderes e instancias públicas– para garantizar el mantenimiento de las desigualdades, en vez de para lograr una economía y una sociedad más igualitaria y justa. Los intereses económicos más importantes participan mediante esquemas de cabildeo y de financiamiento de las campañas políticas en el diseño de leyes que les beneficien, por ejemplo, en materia de propiedad intelectual, fiscal, subvenciones, laboral, de inversión extranjera, medio ambiente, etcétera. Dice Joseph Stiglitz, que las grandes empresas también influyen indirectamente, a través de los altos costos de acceso al sistema judicial, para no estimular que los débiles accedan al mismo en igualdad de condiciones que los ricos.⁴

Cuando algún Estado intenta aprobar leyes en beneficio de los débiles, principalmente en el ámbito financiero, fiscal o presupuestal, las reacciones de los mercados financieros mundiales son desproporcionadamente opuestas. Por ejemplo, las agencias de calificación que evalúan la deuda soberana de los países, condenan ese tipo de decisiones estableciendo calificaciones muy bajas o, se presiona a los Estados con la amenaza de sacar las divisas invertidas en el país respectivo y, en el mejor, de los casos, se niega a los Estados préstamos internacionales o, se les sitúa en la lista negra de los países inviables.⁵ Las medidas de presión que el capitalismo mundial –las transnacionales– puede imponer a los países,

⁴ STIGLITZ, Joseph, *El precio de la desigualdad. El 1% de la población tiene lo que el 99% necesita*, México, Taurus-Prisa Ediciones, 2012, p. 251.

⁵ Países como Argentina impulsaron en la ONU la aprobación de una convención internacional que busca crear un marco legal que regule los procesos de reestructuración de deudas con el objetivo de frenar los fondos buitres. La

vía sus Ejecutivos, Congresos y partidos, para que éstos se ajusten a las políticas neoliberales de los organismos financieros internacionales como el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial son enormes. Por eso, los Estados que intentan aprobar leyes de protección a los consumidores o para limitar los créditos usurarios de los bancos, son inmediatamente inhibidos de hacerlo o, se les recomienda que abroguen esos ordenamientos.

La realidad es que los marcos jurídicos de los Estados se construyen con la complicidad de los Presidentes, de los Congresos y los partidos para favorecer a los grandes intereses económicos nacionales y mundiales y, por encima de los intereses y los derechos humanos de la población –eso es el Pacto por México y no otra cosa–. Los gobiernos de los Estados, particularmente los titulares del poder ejecutivo, en el modelo neoliberal de la globalización buscan seguir la pauta que señalan las grandes potencias, sus corporaciones y, los organismos financieros internacionales.

En ocasiones, cuando en algún país no desarrollado, se implementa alguna política pública a favor de los débiles, ésta es retomada por las grandes corporaciones para manipularla en su beneficio, ocasionando al final sufrimiento a los más desaventajados. Ejemplo de ello, es la experiencia de los microcréditos impulsada en Bangladesh, en donde con criterios sociales se concedió a través de cooperativas, créditos con bajo interés a los más pobres, a los que nunca habían tenido tratos con una institución bancaria; cuando los bancos con ánimo de lucro advirtieron que en la base de la pirámide social había dinero, instrumentaron planes de crédito para los más pobres, pero ya no con criterios de solidaridad sino de especulación. La consecuencia fue la extensión del empobrecimiento acelerado de las familias más débiles incapacitadas para pagar sus deudas.

Los organismos reguladores nacionales, los que deben reducir o limitar los excesos de las corporaciones, son incapaces para contener la voracidad y los intereses de las corporaciones. Stiglitz

iniciativa fue aceptada por la Asamblea General de la ONU en el mes de septiembre de 2014 para que en 2015 se aprobara la convención respectiva.

señala el ejemplo de la SEC (Securities and Exchange Commission) –la Comisión del Mercado de Valores de Estados Unidos–, encargada de aplicar las leyes federales de ese país sobre los valores, misma que ha adoptado decisiones en contra de Citibank y otros bancos norteamericanos por infringir la legislación contra el fraude. Lo que sigue después de la decisión es lo siguiente: los bancos impugnan la resolución con el propósito de llegar a un compromiso con el órgano regulador. El acuerdo consiste en que el banco pague una fuerte multa, sin admitir ni negar su culpabilidad y, que se comprometa a no realizar ninguna conducta parecida a la que suscitó el procedimiento. Sin embargo, nada más haber realizado esa promesa, vuelven a repetir sus conductas fraudulentas, son sometidos a nuevos procedimientos y, en ellos ocurre exactamente lo mismo que en el primero. Es una espiral sin fin, en donde las corporaciones siguen actuando en contra del ciudadano corriente.⁶

La desigualdad no surge de las fuerzas abstractas del mercado, nace de la manera en la que se distribuye el poder político en una sociedad. El que tiene el poder político –en el caso mexicano, el Presidente de la República y los partidos mayoritarios– confeccionan el orden jurídico en su beneficio para perpetuarse en el poder y mantener el status quo de privilegios a favor de algunos. La política configura los mercados y determina las reglas del juego de todos los subsistemas sociales y económicos. ¿Cómo logran unos cuantos poderosos determinar a la política y al mercado?

Lo logran manipulando y poniendo a su servicio el sistema electoral y político de los respectivos países así como a las instituciones supranacionales que se destacan por su ausencia de democracia interna. A nivel nacional, por ejemplo, controlando los medios de comunicación, principalmente los electrónicos, que suelen no representar a la diversidad social ni política. Las concesiones para acceder a los medios se conceden a unas cuantas personas afines a los grandes intereses económicos y, una vez que los

⁶ STIGLITZ, Joseph, *El precio de la desigualdad. El 1% de la población tiene lo que el 99% necesita*, México, Taurus-Prisa Ediciones, 2012, pp. 264-265.

concesionarios tienen los medios de comunicación no proporcionan información plural a la sociedad y se cuidan de expresar solamente el punto de vista que conviene a los poderosos. Un sistema político que no garantiza el derecho a la información no puede considerarse democrático.

Otra vía de manipulación del sistema político, muy importante, se da a través del financiamiento de las campañas. En países como Estados Unidos, en donde prevalece el financiamiento privado sobre el público, los financiadores de las campañas, que son las grandes corporaciones, deciden apoyar a unos candidatos sobre otros y, una vez que el candidato accede al cargo público, éste pasa a representar en el Congreso o en otras instancias públicas, incluyendo la Presidencia de ese país, a los intereses del financiador⁷. Una vía más de manipulación del sistema político se ejerce a través del cabildeo ante el titular del Ejecutivo, en Congreso o en los partidos: los grandes intereses económicos tienen los recursos para que cabilderos profesionales orienten y supervisen de manera permanente el diseño de las políticas públicas o de la legislación. En países como México, en donde las desigualdades son enormes, la manipulación a favor de los poderosos del sistema político, se produce por las vías anteriormente citadas y, además, a través de la compra y/o coacción del voto; el uso clientelar de los programas públicos –es decir, la manipulación de la pobreza con fines electorales-; la integración de los órganos electorales y futuros órganos anticorrupción de acuerdo a los intereses de la oligarquía; el desvío de los recursos públicos de los presupuestos con fines electorales, aprovechando los débiles mecanismos de fiscalización estatal; el mantenimiento, al margen del control jurídico del Estado y de la rendición de cuentas, de los poderes fácticos; la inhibición de los mecanismos de democracia participativa y deli-

⁷ Es muy conocida la resolución de la Corte Suprema de los Estados Unidos, en el caso *Citizens United* contra la Comisión Federal de ese país de 2010, en donde ese Tribunal aprobó la constitucionalidad de los gastos ilimitados de las grandes corporaciones en las campañas –financiamiento privado sin topes en las aportaciones– para que las grandes empresas y sindicatos ejercieran su “libertad de expresión”.

berativa a favor de los ciudadanos; e impidiendo, que los derechos económicos, sociales, culturales, y ambientales sean exigibles al Estado para ayudar a remediar las condiciones de pobreza⁸.

II. LOS EFECTOS NEGATIVOS DEL FINANCIAMIENTO PRIVADO

Como saben los teóricos “(...) en cualquier tipo de democracia, el financiamiento de los partidos y de los candidatos afecta directamente el funcionamiento del sistema de partidos: restringe o amplía el acceso a la representación de distintas fuerzas o corrientes políticas; fortalece o debilita los partidos nacionales; privilegia al candidato o al partido en relación con el electorado (...)”⁹. Por lo que ve a las reglas de fiscalización y a su interpretación sucede otro tanto, aunque habría que agregar que éstas no sólo inciden en la representación sino en la calidad de la misma. En efecto, la credibilidad y confianza en los sistemas democráticos contemporáneos depende, en buena medida, de la regulación del financiamiento y de la eficacia y eficiencia de los instrumentos de fiscalización a los partidos y a las campañas políticas¹⁰.

En cuanto al financiamiento a los partidos, podemos decir que tanto el financiamiento público como el privado pueden propiciar corrupción política. Sin embargo, como dan cuenta los escándalos “Amigos de Fox” y los video-escándalos en el PRD de 2004, o el caso de OHL en el Estado de México en 2017, el financiamiento privado propicia relaciones indebidas y hasta mafiosas entre los

⁸ Cfr. CÁRDENAS GRACIA, Jaime, *La crisis del sistema electoral mexicano. A propósito del proceso electoral de 2012*, México, UNAM, 2014.

⁹ Cfr. PRUD’HOMME, Jean Francois, (coord.) “Alternativas para la regulación y el control del financiamiento y gasto de los partidos políticos en México”, en ALCOCER V. Jorge, *Dinero y partidos*, CEPNTA, S.C/ Nuevo Horizonte Editores/Fundación Friedrich Ebert, México, 1993.

¹⁰ Cfr. CÁRDENAS GRACIA, Jaime, *Lecciones de los asuntos PEMEX y Amigos de Fox*, México, UNAM, 2004.

candidatos y partidos con los empresarios y representantes de los poderes fácticos.

En 1993 se legisló por primera vez en México en materia de financiamiento privado. El nuevo tipo de financiamiento se vio como una oportunidad para que los partidos se vincularan con la sociedad y como una forma de evitar que el financiamiento público creciera desmedidamente. Con el paso del tiempo esos dos objetivos no se han realizado. El financiamiento privado no ha vinculado a los partidos con la sociedad, ésta no ha apoyado con recursos directos a los partidos ni a los candidatos y, ni siquiera los militantes se acostumbran a cumplir con sus cuotas.

El financiamiento privado que en teoría no puede superar al financiamiento público, y que se supone está limitado mediante topes estrictos, es a veces de manera ilícita el principal mecanismo de financiamiento. Debe decirse además, que mucho de ese financiamiento privado no está sujeto a control, no se fiscaliza adecuadamente por las autoridades electorales, y sus orígenes pueden ser de dudosa legalidad, incluyendo la presencia en las precampañas y campañas de dinero del narcotráfico.

Los problemas con el financiamiento privado no sólo quedan ahí. El financiamiento privado es un vehículo para la gran corrupción política. Veamos los casos más representativos en la historia electoral nacional: Amigos de Fox, los video-escándalos en el PRD de 2004 y el financiamiento ilegal de OHL durante la campaña gubernamental en el Estado de México en 2017.

El caso Amigos de Fox fue un esquema de financiamiento paralelo que fue operado, principalmente, con financiamiento privado. En ese caso, se violó casi todo el anterior Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales: se vulneraron los topes de gasto de campaña, los topes a los donativos privados, se aceptaron donativos del extranjero, de empresas mercantiles, no se informó a la autoridad electoral de las aportaciones ni de los gastos, etcétera.

Todas estas conductas son muy graves, y de ellas tuvo conocimiento el ex presidente Fox. Debió ser procesado penalmente

por actualizarse el entonces artículo 406, fracción VII, del Código Penal Federal que decía: “Se impondrán de 100 a 200 días multa y de uno a seis años al candidato que obtenga y utilice a sabiendas y en calidad de candidato, fondos provenientes de actividades ilícitas para su campaña electoral”. No obstante lo anterior, más grave aún, fue el tipo de relación que se generó entre Fox y los grandes empresarios de este país y, tal vez, con algunos del extranjero. Esos vínculos fueron interesados, las aportaciones a Amigos de Fox fueron una inversión que se cobró con otro tipo de acciones: pidiendo al ex presidente que promoviera controversias constitucionales para limitar las atribuciones de la Auditoría Superior de la Federación y beneficiar a los banqueros y a los empresarios que aportaron recursos a la campaña y precampaña de Fox y cuyas cuentas se encuentran en el FOBAPROA y en el IPAB; insistiendo en las reformas estructurales; impidiendo en aquella época la aprobación de una Ley de Radio y Televisión; obstaculizando una ley de telecomunicaciones, convenciendo para promover un desafuero en contra de Andrés Manuel López Obrador, etcétera.

Es decir, el financiamiento privado es una fuente de corrupción política que socava a cualquier sistema democrático y al Estado de Derecho. Los objetivos de la clase política dejan de ser los intereses generales y pasan a ser los intereses de grupos y sectores económicos precisos. La clase política queda prisionera de esos intereses, es un rehén de ellos.

Los video-escándalos de PRD de 2004 siguieron el mismo patrón. Un empresario que aportó a precampañas del PRD a nivel local, y que después cobra dividendos en forma de contratos para obras que no se concluyen, con sobrepagos, con simulación, e influyendo, para que funcionarios del otrora Distrito Federal, de las áreas de obra y administración de su confianza, sean contratados y, conseguir con ello, un tratamiento de privilegio. En pocas palabras, el financiamiento privado es un instrumento para la corrupción política que merece ser derogado. Si los legisladores no cobran conciencia de la gravedad que representa, en pocos años,

nuestra clase política estará a años luz de la sociedad y, muy cerca, de ser el principal “cartel” del crimen organizado de México.

La corrupción de OHL entre el gobierno federal y el del Estado de México durante el proceso electoral estatal de 2017, mostró los vínculos perversos entre grupos empresariales y políticos. Se entregó por parte de OHL financiamiento privado ilegal en agradecimiento a los contratos y concesiones de obras recibidos y por recibir.

¿Cómo incrementar la eficacia de la fiscalización? Hay quien apunta alguna de las siguientes tareas o una combinación de ellas: elevar la eficacia respecto al uso de recursos, aumentar el presupuesto destinado a esta tarea o limitar la cantidad de personas u organizaciones sujetas a fiscalización¹¹. Desde luego son medidas que se podrían compartir, pero me parecen insuficientes; la principal vía desde nuestro punto de vista está en los mecanismos de transparencia del financiamiento público, en la derogación del financiamiento privado, así como en la publicidad de los procedimientos fiscalizadores. Además, es fundamental contar con órganos fiscalizadores poderosos, es decir, con atribuciones plenas y efectivas para realizar sus tareas.

El financiamiento de la política no debería, en principio, ser una actividad corrupta en sí misma ni llevar en sí el germen de la corrupción. Sin embargo, con demasiada frecuencia, es necesario concluir que el financiamiento de los partidos y de las campañas electorales es una de las causas principales de la corrupción política¹². Por corrupción en el ámbito de la financiación política

¹¹ CENTRO DE FORMACIÓN Y DESARROLLO, INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, *Las reglas del dinero. Análisis comparado de los regímenes de financiamiento en las democracias contemporáneas*, México, IFE, Cuaderno de Trabajo, núm. 2, 2003, p. 117.

¹² ZOVATTO, Daniel, “La financiación política en Iberoamérica: Una visión preliminar comparada”, en DEL CASTILLO, Pilar y ZOVATTO, Daniel (eds.), *La financiación de la Política en Iberoamérica*, IIDH-CAPEL, San José de Costa Rica, 1998, p. XXI. El autor hace referencia al caso de Colombia en donde las acusaciones sobre infiltración a las campañas con fondos provenientes del cartel de Cali ha provocado una crisis política de grandes dimensiones que incluyó

se suele entender el mal uso y abuso del poder, de origen público o privado, para fines partidistas o personales, a través de la violación de normas de Derecho. En otras palabras, la entrega de dinero o bienes, así como la prestación de servicios, que se realizan en forma encubierta y/o ilícita, a favor de un partido y/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. De esta manera, la corrupción electoral es ilícita ya sea por la fuente de que proviene, por el monto de la misma, o bien por el fin con que se realiza es variada y depende de las circunstancias y de la naturaleza del arreglo negociado en su momento. En algunos casos estos compromisos comportan un dar o un hacer; en otros por el contrario, constituyen un no hacer o abstenerse. En algunos casos significan dar apoyo o “hacer la vista gorda”, protegiendo de este modo actividades o sujetos que están en la ilegalidad; en otras ocasiones implican adoptar una política determinada a favor de tal o cual grupo de presión o de interés. Así se puede pagar con la promoción de determinadas leyes o reformas legales, políticas públicas, contratos públicos, impulsar desde el gobierno políticas a favor de otra nación o grupo de interés, eximir a sectores económicos del pago de impuestos, proteger industrias mediante la vía fiscal, no tomando acciones en contra de determinados sectores, etcétera.

Daniel Zovatto ha identificado en América Latina algunos de los principales vicios de la relación patológica entre financiación y corrupción:

- Desvío de servicios (empleados que en lugar de sus funciones específicas se dedican a trabajos partidarios).
- Creación de empleos inexistentes;
- Compra de votos para elecciones abiertas de candidatos (El dinero tiene una influencia destacada en materia político-electoral, por eso, los partidos y candidatos, sin excepción, suelen estar dispuestos a casi todo con el propósito de obte-

la denuncia presentada por el Fiscal General de la Nación en contra del Presidente de la República.

ner los recursos financieros necesarios para hacer frente a las campañas, incluso llegan a comprometerse a pagar con favores una vez que lleguen al poder. El financiamiento privado ilegal, de esta manera, se convierte en una fuente de tráfico de influencia y corrupción con consecuencias terribles para la democracia y la confianza de los ciudadanos en la clase política.

- ¿Cómo se pagan los favores? La forma grupos organizados que se alquilan para votar en más de un partido);
- Cohecho anticipado (recepción de dinero por personas o empresas que esperan beneficios o privilegios ilícitos);
- Cohecho propiamente dicho (sobornos por parte de contratistas en acción);
- Defraudación a la administración pública (sobornos por parte de contratistas en forma de sobreprecios);
- Participación en tráficos y servicios ilícitos (de tóxicos, personas, armas, juegos, prostitución)¹³

La existencia de estos ejemplos latinoamericanos no es exclusiva de países en vías de desarrollo. En Europa, casos recientes en Alemania, Inglaterra y Francia, han puesto contra las cuerdas a personajes muy conocidos como al fallecido ex canciller Helmut Kohl, al ex Primer Ministro británico Tony Blair o al ex presidente francés Jacques Chirac.

En América Latina los escándalos políticos por financiamiento ilegal son más impactantes por la presencia del narcotráfico. Algunos ejemplos son:

- En Bolivia el caso “Drogas, Mentiras y Videos” de 1989, en donde estuvo implicado el candidato del Movimiento de Izquierda Revolucionaria, Jaime Paz Zamora.
- En Colombia, en 1994, la vinculación del candidato del Par-

¹³ ZOVATTO, Daniel, “América Latina”, en CARRILLO, Manuel, LUJAMBIO, Alonso, NAVARRO, Carlos, ZOVATTO, Daniel (coords.), *Dinero y contienda político-electoral. Reto de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica- Instituto Federal Electoral, 2003, p.41.

tido Liberal Ernesto Samper con el Cartel de Cali, y la denuncia del Fiscal General de la Nación contra el Presidente Samper que estaba recién electo.

- En Panamá, el ex Presidente Pérez Valladares admitió que 50,000 dólares provenientes del narcotráfico habían ingresado en su campaña.
- En Venezuela distintos casos en 1988, 1989 y 1991 que involucra a distintos líderes políticos y sus campañas con el narcotráfico.¹⁴

¿Por qué el financiamiento ilegal socava el sistema democrático? En un conocido ensayo Jorge Malem¹⁵ expone once razones muy atendibles:

- 1) La corrupción daña la regla de la mayoría porque cuando el gobierno toma alguna medida en cumplimiento de un pacto corrupto se dejan de lado las preferencias de los votantes. Se decide porque así lo ha dispuesto el donante. La idea de autogobierno “una persona un voto” desaparece.
- 2) La corrupción corroe los fundamentos de la teoría de la representación porque hace inútil la prohibición del mandato imperativo, ya que los representantes ejecutarán las órdenes de ciertos representados. El voto igualitario se trastoca en una especie de voto censitario donde determinadas preferencias valen más que otras.
- 3) La corrupción elimina la esperanza de los actores políticos. La corrupción vinculada a la financiación de la política agrega certeza acerca de cuáles serán los estados de cosas que el partido en el gobierno potenciará o decidirá; al hacerlo, también agrega certeza acerca de qué estados de cosas quedarán excluidos o resultarán perdedores. El ciudadano se aparta de la vida política sabiendo con absoluta certeza que su voto es irrelevante.

¹⁴ *Ibidem*, pp.46-47.

¹⁵ MALEM, Jorge, “Financiamiento, corrupción y gobierno”, CARRILLO, Manuel, LUJAMBIO, Alonso, NAVARRO, Carlos, ZOVATTO, Daniel (coords), *op. cit.*, pp. 485-498.

- 4) La corrupción política es aducida como excusa para los golpes militares en los países subdesarrollados.
- 5) La calidad de la democracia se ve debilitada porque la corrupción afecta o elimina al principio de publicidad que le es propio. Las razones y las propuestas han de ser defendidas en la arena pública. La corrupción exige que se oculten las verdaderas razones y los procedimientos por los que se toman ciertas decisiones políticas.
- 6) La corrupción empobrece la calidad de la democracia porque se sustraen de la agenda pública todas aquellas cuestiones que constituyen la contraprestación corrupta correspondiente a la recepción por parte de los partidos o candidatos de fondos irregulares.
- 7) La corrupción provoca una serie de actos ilícitos en cascada: Delitos u otros ilícitos de carácter administrativo.
- 8) La corrupción política fomenta la impunidad. La malla de impunidad afecta negativamente a los sistemas de control y a los organismos de control. Se produce en el ciudadano una sensación de que “todo vale”.
- 9) La corrupción política viola los principios de equidad y de igualdad en las condiciones de la competencia entre partidos y candidatos. Aumentan las posibilidades de ganar del que tiene más recursos.
- 10) La corrupción política alienta el crimen organizado y el mundo del narcotráfico.
- 11) La corrupción política vicia el proceso de globalización. Las empresas que operan transnacionalmente se ven abocadas a ganar posiciones relevantes a través de la corrupción política dañando las bases del mercado libre y, con ello, afectando a los consumidores.

¿Cómo resolver los problemas del financiamiento ilegal?

Uno de los más reconocidos teóricos¹⁶ sobre el tema propone seis formas de reglamentación:

¹⁶ ALEXANDER, Herbert, “El financiamiento de las campañas presidenciales en Estados Unidos, en perspectiva comparada”, en VV.AA. *Aspectos Jurídicos del Financiamiento de los Partidos Políticos*, México, IJ-UNAM, 1993, pp. 109-111. También ver ALEXANDER, Herbert, “Money and politic s:

- a) Declaración de los fondos políticos, a menudo llamada transparencia, que es una regla consistente en el derecho del pueblo a saber de dónde proviene el dinero y cómo se gasta;
- b) Establecer limitaciones a las aportaciones así como prohibiciones a aportaciones de ciertas fuentes;
- c) Limitaciones a los gastos de campaña, es decir, topes;
- d) Equilibrio entre el financiamiento público y el financiamiento privado;
- e) Reglamentación sobre el uso y acceso a los medios de comunicación electrónica, ya sea permitiendo a los candidatos y partidos comprar tiempo en los medios de comunicación o, determinando tiempo gratuito para los partidos;
- f) Establecer prohibiciones de aportación con fondos públicos diferentes a los del financiamiento oficial incluyendo aportaciones de empleados del gobierno.

Nosotros consideramos, como ya lo mencionamos arriba, que una de las formas de combatir la corrupción en la política consiste en derogar el financiamiento privado. La historia electoral de México demuestra que se trata de un financiamiento no susceptible al control pleno de las autoridades electorales. Su existencia comprueba que los candidatos en el poder pasan a trabajar a favor de intereses privados, en ocasiones carentes de legitimidad y legalidad y, todo ello, en un marco de gran opacidad.

Estimamos que el financiamiento privado propicia vínculos indebidos entre los poderes fácticos y la clase política. Es una forma de financiamiento que degrada el carácter público y social de la política y constituye un mecanismo de secuestro y de cooptación de las instituciones por los factores reales de poder.

rethinking a conceptual framework” en *Comparative Political Finance in the 1980s*, Cambridge University Press, Great Britain, 1989, pp. 9-23.

III. CONCLUSIONES

Como saben los historiadores, los políticos, los juristas y los literatos, en México, el manejo fraudulento de los procesos electorales ha constituido la regla más que la excepción. Muy pocas son las elecciones libres de sospecha (señaladamente la de 1911). Desde la fundación del PNR en 1929, la Historia registra, o al menos discute la existencia o no, de seis fraudes electorales: el cometido en 1929 respecto a José Vasconcelos; el de 1940 en agravio de Juan Andreu Almazán; el de 1952 en menoscabo de Miguel Henríquez Guzmán; el de 1988 en relación con el Ing. Cuauhtémoc Cárdenas; el de 2006 respecto a Andrés Manuel López Obrador; y, el de 2012, otra vez, para impedir que López Obrador llegara a la Presidencia de la República¹⁷.

Las irregularidades electorales en estos procesos electorales han presentado formas distintas. Algunos de esos procesos se desarrollaron durante la fundación del otrora partido hegemónico, otros durante sus etapas de consolidación, el de 1988 cuando éste estaba en declive y, los de 2006 y 2012 en pleno periodo de alternancia en el poder presidencial. Las formas del fraude también se han modificado, desde el robo de las urnas y la alteración de la documentación electoral, a las actuales vías, que por ejemplo, generan un mercado negro para la compra y/o adquisición de tiempos en radio y televisión en abierto fraude a la Constitución y a la ley y, la compra de votos con tarjetas, entre otras de prepago¹⁸.

Sostenemos que de nada sirve modernizar el sistema electoral si el resto del entramado institucional autoritario permanece en pie, de nada sirve que el partido hegemónico haya perdido terreno si ese enclave autoritario ha sido sustituido por los poderes

¹⁷ Cfr. TAIBO II, Paco Ignacio, *et al.*, *Fraude 2012*, México, Movimiento Progresista, 2012.

¹⁸ López Obrador dice que en 2006 el fraude fue de carácter cibernético y en 2012 a través del empleo del dinero a raudales para comprar votos. LÓPEZ OBRADOR, Andrés Manuel, *No decir adiós a la esperanza*, México, Random House Mondadori, 2012, pp. 73-74.

fácticos, el comportamiento autoritario y dispendioso de los gobernadores o, la influencia del sector externo, siempre deseoso de imponer un modelo de desarrollo para beneficiar a los mercados mundiales y a la élite privilegiada de este país. La modernización y democratización del sistema electoral debe ser paralela a la democratización del sistema político del país.

Las normas e institucionales electorales no son suficientes por sí mismas para democratizar el sistema, sí esas normas e instituciones no son interpretadas y argumentadas bajo los parámetros de una cultura jurídica que maximice derechos fundamentales y principios constitucionales. Los operadores electorales del país están obligados a comprometerse de manera fuerte y radical, a adherirse, al *ethos* constitucional. Sin la adhesión profunda y radical a estos principios no es posible emplear las normas electorales para ampliar y profundizar los espacios de la democracia en México.

