

Financiamiento de los partidos políticos y campañas electorales*

Gracias, señor presidente. Me disculpo, pero como no hablo español, haré mi ponencia en francés. Quiero, en primer lugar, agradecerle. Cuando uno trabaja las leyes electorales se encuentra en medio de dos visiones críticas: la del universitario, quien considera que se trata de un tema técnico que no presenta grandes teorías, lo que no es muy noble, y la del político, quien se pregunta acerca del objetivo de esta gente que critica y teme perder las elecciones por su culpa. Por lo tanto, encontrar de repente un país que manifiesta un verdadero interés por las leyes electorales, en el cual se estudia la ley electoral, y que dispone de un Tribunal, es como llegar a la tierra prometida; por lo tanto, gracias por recibirme en esta tierra.

Para empezar, el problema del financiamiento de las campañas y de los partidos es una de las cuestiones más actuales e interesantes de la legislación electoral. Este interés es bastante reciente, ya que se necesitó tiempo para darse cuenta de que la democracia tenía un costo y para plantear la cuestión monetaria y su relación con la política. Durante mucho tiempo, esta relación fue opaca y estuvo fuera del derecho.

* Ciclo de conferencias relativas a temas electorales de actualidad, realizado el 10 de junio de 1997 y organizado por el PNUD, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y el Instituto Federal Electoral.

Financiamiento de los partidos políticos y campañas electorales

Se sabía que algo pasaba, pero el sistema y el sufragio descansaban en un consenso vergonzoso. Así funcionaba en Europa; por un lado, los partidos de izquierda recibían el apoyo de militantes y organizaciones sindicales y, por otro lado, la derecha pagaba a propagandistas electorales y recibía el apoyo de los ámbitos económicos. Todo ello funcionó así hasta la década de 1960 y la aparición de las campañas denominadas americanas, o sea, el uso de la mercadotecnia política. A partir de entonces, el costo de las campañas creció ilimitadamente, con la invención de procesos cada vez más sofisticados, lo que generó en varios países muchos escándalos respecto al financiamiento político: Alemania, Francia, Italia, Gran Bretaña y Japón. Por eso, al inicio de la década de 1970 se difundió una legislación ya existente en varios países, como Gran Bretaña y Estados Unidos de América, pero que se observaba poco. Si se consideran los 15 países de la Unión Europea, se puede ver que el movimiento es general: empieza en 1966, en Suecia y Dinamarca; en 1967, en Alemania; en 1969, en Finlandia; en 1972, en Países Bajos (se refuerza en Estados Unidos de América también ese año la legislación); en 1974, en Italia; en 1975, en Austria; después en Gran Bretaña, Portugal, Grecia, España, Bélgica y, en 1988, entre los últimos, Francia. Es decir, en los 15 países europeos, excepto Irlanda, Luxemburgo y de manera limitada en Gran Bretaña, con solo reglas relativas al tope de gastos, todos tienen una legislación respecto al financiamiento de las actividades políticas. Esto muestra su importancia y que es un movimiento que caracteriza la organización de la democracia, así como su juridización, o sea, la función del derecho en la vida política. En cuatro o cinco siglos, en la historia definitiva de la democracia, se escribirá que el siglo xx se caracterizó por dos fenómenos principales: al inicio del siglo, la generalización del sufragio y, al final, la implementación de reglas necesarias para una contienda democrática justa, entre las cuales se encuentra el financiamiento.

Desde luego, todas estas legislaciones son diferentes, con varias soluciones, en el detalle técnico; sin embargo, el problema es el mismo —asegurar la igualdad de oportunidades— y las soluciones son parecidas, lo que permite diseñar una problemática general de las legislaciones europeas.

Trataré principalmente el caso francés a partir de cuatro cuestiones principales: la primera en torno a la legitimidad de una legislación. ¿Se

debe legislar o permitir la iniciativa personal, la regulación por el mercado? Si cabe legislar, ¿cuáles son las respuestas técnicas? La primera de ella consistiría en regular los gastos, pues si estos crecen, ¿cómo reducirlos? También se puede actuar de otra manera en cuanto a los recursos, al aceptar este crecimiento inevitable de los gastos en las condiciones modernas de la contienda política, pero ¿cómo dar más recursos? A partir de estas soluciones y respuestas múltiples llegamos a la obligación del control; para la efectividad de las reglas, se requiere un organismo, un juez que controle y sancione, pues no hay reglas o normas sin sanciones.

I

Voy a tratar de retomar estos diferentes puntos con ciertos elementos ilustrativos. En primer lugar, la cuestión de la legitimidad. Se pueden destacar interrogantes, entre ellas, la cuestión del financiamiento privado o público. Se pueden encontrar ventajas en la idea tradicional, conforme a la cual un partido y sus candidatos buscan realizar sus propios fines, hacer triunfar su ideología y elegir a sus representantes sin la intervención del Estado garante del interés general, pero no la de los intereses privados que apoyan otros intereses privados que son los de los partidos políticos. Solo que, como a menudo es el caso, los políticos están en esta situación, frente a varias tentaciones.

Desde luego, se puede soñar con una democracia ideal, con partidos financiados por sus miembros y electos. Pero ello nunca existió y nunca existirá. Por lo tanto, los partidos deben aceptar donaciones, eventualmente muy importantes, y si no se quieren regular, entonces se deben aceptar. Una donación conlleva, según las reglas sociológicas, una contradonación; el donador, aunque actuó por ideología o simpatía, espera ser tratado de manera favorable: ganar licitaciones públicas para una empresa y retribuciones para un individuo. Me molestaría a nuestros amigos estadounidenses, como a mí, si hablásemos del nombramiento de los embajadores. Aun en el caso en el cual no haya contradonación definida, existe un acceso especial: alguien que participe en la victoria de un partido merece ser escuchado, lo que, sin ser corrupción, se puede llamar desigualdad de condiciones.

En conclusión, esta solución aparentemente neutra es muy peligrosa. La otra idea que se desarrolló es que lo más neutro es el dinero público, a la cual se opone un argumento demagógico: el contribuyente no quiere pagar para partidos que rechaza. Sin embargo, no se trata de ayudar a partidos, se trata de apoyar al sistema, a la elección o al servicio público electoral, en el cual los partidos son solo actores. Donde se provea un servicio público es normal que haya financiamiento público.

Esta primera interrogante es el punto de salida. Si se rechaza el financiamiento público, no tiene interés el resto de la conferencia. Para salir de la contradicción, se puede permitir a los contribuyentes elegir si desean participar o no en el financiamiento público. Ahí se encuentra la diferencia entre los países a favor de una contribución obligatoria y los demás, donde la decisión es libre, como en Estados Unidos de América, donde cada contribuyente elige en su declaración de ingresos si acepta o no. Recientemente, en Italia se votó también, en la ley del 2 de enero de 1997, permitir al contribuyente participar con 0.4% de sus impuestos para el financiamiento de los partidos.

Lo anterior me parece artificial y superficial, ya que unos aportan por los demás; sin embargo, la tendencia en los otros países es el financiamiento obligatorio. Pero qué financiar o no es la cuestión en torno a esta legitimidad. Dos soluciones son posibles: financiar a los partidos políticos o las campañas electorales no es lo mismo y se puede dudar entre la campaña electoral, el acto político más oneroso, y los partidos políticos, considerando que tienen una función de educación política permanente para el cual la campaña es un momento privilegiado; por lo tanto, es necesario dar recursos anuales a los partidos.

Algunos estados se encargan solo de los partidos, los cuales financian las campañas, tal es el caso de Suecia, Países Bajos o Grecia; otros países financian solo las campañas, como Alemania, pero solo en teoría, ya que en la práctica el financiamiento se hace de manera escalonada anualmente, lo que es muy parecido a un financiamiento regular, como en Estados Unidos de América, en las elecciones presidenciales. La tendencia actual es tomar en cuenta los dos casos de dos maneras diferentes, como en España, Italia y Francia: el financiamiento de los partidos y de una parte de las campañas. Apoyar los gastos conlleva naturalmente a frenarlos. Esta es la segunda serie de preguntas que quiero plantear.

II

Al pagar el Estado, el riesgo es el crecimiento sin fin de los gastos, entonces se necesita limitarlos de dos maneras: prohibiendo los medios de propaganda demasiado onerosos o estableciendo un tope general de gastos electorales.

Prohibir los gastos más onerosos equivale a prohibir los medios de comunicación de tipo comercial, como la colocación de carteles comerciales de gran tamaño, o los anuncios en la prensa, como lo establece la ley francesa de 1990, que los prohíbe tres meses antes de la elección, por lo que es raro que un elector vea un anuncio en ese plazo. De esta manera se ahorraron más o menos entre 30% y 40% del costo de las campañas electorales. Sin embargo, el debate esencial respecto al tema es la difusión de *spots* en televisión, lo que está prohibido en casi toda Europa, excepto en Italia, donde paralelamente existen pautas en los canales públicos para que se expresen los partidos, con una asignación igualitaria o proporcional según los resultados de la elección anterior. Sin esta prohibición se elevaría muchísimo el costo de las campañas; en efecto, es el primer concepto de gastos en las campañas estadounidenses.

El punto del acceso a los medios en condiciones satisfactorias es esencial, pero va más allá del financiamiento, y es más fácil con medios de comunicación públicos.

La tendencia general consiste entonces en establecer topes de gastos, lo que conlleva a dos problemas: en primer lugar, ¿el sistema de topes debe ser obligatorio o no? Lo lógico sería que fuera obligatorio para todos los candidatos en cada distrito, como es el caso en Europa, y no en Estados Unidos de América, después de la invalidación de las leyes de 1972 y 1974 en razón de una resolución de la Suprema Corte, que afirmó que se puede establecer un tope solo si se trata de un financiamiento con recursos públicos; en el caso contrario no hay tope, ya que cada candidato tiene derecho a gastar su dinero. En realidad, todos los candidatos eligieron el sistema de financiamiento público, excepto Parrott en 1992, pero sí lo eligió en 1996.

El otro problema es respecto al tope. Conforme a una visión sistemática de la ley, se debería permitir el mismo tope de gastos para diputados y senadores; sin embargo, la contienda electoral no es la

misma en cada distrito, y se puede considerar que se debe tratar cada uno de manera diferente en función de sus características: modalidades de acceso, tamaño, número de habitantes, situaciones que toma en cuenta la ley al prever una suma fija y una suma adicional por número de habitantes, como es el caso en Gran Bretaña, que distingue, además, distrito urbano y rural, y donde el tope es más alto por los gastos de traslación generados. Lo mismo ocurre en España, Italia y Francia.

Este tope permite promoverse perfectamente como candidatos, por lo menos en Europa; por ejemplo, en Francia, el gasto promedio es de 70,000 dólares por distrito, lo que permite llevar a cabo una campaña. Puedo acreditarlo a partir de mi experiencia personal como candidato, aunque es cierto que no fui electo, lo que tal vez le quita certidumbre a mi demostración.

III

El tercer elemento es actuar con los recursos, que son de dos tipos: privados, como las donaciones, y públicos, como el financiamiento público. Respecto a las donaciones privadas, es complejo, pero hay que moralizarlas lo más posible para evitar todo tipo de contradonación, como mencioné anteriormente. Por lo tanto, se establecieron ciertas restricciones, como la prohibición de donar para ciertas categorías de personas, como los extranjeros, quienes pueden influir en la decisión de los futuros electos y los futuros responsables del Estado; las personas públicas, ya que dependen del Estado, e incluso las empresas, en torno a las cuales el debate en Francia fue complejo, porque al inicio se les permitía donar, pero perdieron este derecho en 1995. Tal fue el caso de Estados Unidos de América, lo que generó la reglamentación de *political action committees*.

También se puede limitar el tope de las donaciones para reducir el reconocimiento debido; por ejemplo, en Estados Unidos de América el límite es de 1,000 dólares por candidato y 20,000 para el comité nacional del partido, mientras que en Francia el tope es de 6,000 dólares para cada candidato.

La idea es favorecer las pequeñas donaciones mediante deducciones fiscales. Para quienes consideran que el financiamiento privado es suficiente, cabe señalar que la deducción fiscal equivale a una ayuda del Estado, que impacta al erario.

La segunda fórmula es la del financiamiento público para los partidos, las campañas o ambos. El problema común, en este caso, se encuentra en la repartición disponible para los partidos o los candidatos.

Para los partidos, generalmente se toma en cuenta el resultado de la elección legislativa anterior, o sea, el número de votos obtenidos. En Alemania está previsto un reembolso de 5 marcos alemanes, el equivalente a más o menos 3 dólares por voto obtenido para cada partido. Existe otra asignación con base en el número de escaños parlamentarios; es menos popular esta fórmula transitoria en el nuevo sistema italiano o, mezclada con la otra, en España (1/3 de la asignación) o en Francia (1/2 de la asignación). En este sistema, se toma en cuenta el número de escaños, lo que manifiesta la idea subyacente de apoyar a los partidos que participan efectivamente en las funciones de representación gubernamental. Contrariamente, ciertos países apoyan con más financiamiento a los partidos opositores para mantener un cierto equilibrio, tal es el caso de Suecia, donde la conciencia cívica es muy alta y tal vez extraña en otras culturas.

Todo ello es técnicamente complejo y conlleva al problema del mínimo: ¿se debe financiar cualquier partido o exigir un número mínimo de votos? La tendencia es un mínimo muy bajo: 0.5% de los votos en Alemania y 3% en España. Sin embargo, es un problema en varias legislaciones; en Francia, el mínimo de 5% fue cancelado por el Consejo Constitucional.

La cuestión del financiamiento de las campañas por medio de un reembolso es más sencilla, según el número de votos. Tal es el caso de Alemania, donde este se confunde con el financiamiento de los partidos, o según el porcentaje de votos recibidos, como ocurre en Italia. La tercera solución es un reembolso fijo, como en Francia, o la mitad del tope cuando lo alcanza el candidato, como en Canadá.

IV

Para terminar la complejidad de estos sistemas, es necesario hablar de la obligación de un control para hacer respetar las reglas. La lógica es: limitar los gastos o los recursos obliga a cada candidato a abrir una cuenta única destinada para la campaña y a designar a un mandatario responsable de la misma, que se turnará a una autoridad de control, encargada de revisar la aplicación de las reglas relativas a los gastos e ingresos de campañas, y que goza de un poder sancionador. La diferencia entre los países se encuentra en el alcance de la intervención del organismo de control: se puede turnar el caso al juez penal, como es la función de la Federal Election Commission estadounidense, o al juez electoral, como la Comisión Nacional de las Cuentas de Campañas y Financiamientos Políticos (CNCCFP) en Francia, que resuelve la regularidad o no de la elección, a partir de la supuesta transgresión de las leyes financieras, y decide sanciones, que pueden generar la anulación de la elección y la inelegibilidad, lo que provocaría una elección extraordinaria.

De esta manera, en las últimas elecciones legislativas francesas de 1993, 4 diputados perdieron su mandato y fueron inelegibles durante un año, por haber conculcado las leyes relativas al financiamiento de las campañas. Si bien se trata de 4 de 117, es una señal alarmante. Sin embargo, la dificultad principal, tanto jurídica como filosófica, es la relación entre candidatos y partidos. Seguimos viviendo con la idea del siglo XIX respecto a que una candidatura individual recibe el apoyo accesorio de un partido político, pero esto ya no sucede en la actualidad. Por ejemplo, en Gran Bretaña existe un tope para los gastos locales del candidato, pero no para los gastos nacionales del partido. La misma situación ocurre durante las elecciones presidenciales estadounidenses, con un tope para los gastos del candidato, pero no para los gastos del partido, denominado *soft money*.

Esta situación también ocurre en Francia; aunque aparecen las donaciones de los partidos al candidato, hay una laguna durante las campañas presidenciales. Adicionalmente, es difícil legislar acerca de los partidos, ya que su definición jurídica no es precisa, contrariamente a lo que ocurre en Alemania, que desde 1967 dio un estatus a los partidos políticos en su Parteengesetz. El motivo por el cual hay tanta incertidumbre al momento

Jean-Claude Colliard: profesor, constitucionalista, juez electoral y hombre honesto

de legislar se debe a que los partidos son el corazón de la democracia y son los representantes mismos de estos quienes hacen las leyes y legislan respecto de los otros partidos, lo que es delicado. Ahí está la dificultad, la laguna, como en Francia, que impide tener una legislación completa y racional relativa al financiamiento político.

Concluiré diciendo que estas leyes de financiamiento son necesariamente imperfectas y están en constante evolución. Cabe resaltar la evolución rápida de la legislación en todos nuestros países, por parte en razón de un diálogo entre la Corte Constitucional y el Poder Legislativo, porque regulan prácticas que cambian rápidamente. No obstante, a pesar de sus imperfecciones, representan o representaron un avance importante para la democracia y creo que el interés que manifestamos por ellas lo demuestra.

Gracias.