

NUEVOS EJES PARA ENTENDER EL FINANCIAMIENTO DE PARTIDOS Y CAMPAÑAS

NEW AXES TO UNDERSTAND THE FINANCING OF PARTIES AND CAMPAIGNS

Francisco TORTOLERO CERVANTES*

RESUMEN: ¿Es mejor el financiamiento público o el privado? ¿Es preferible regular o dejar que las diferencias sean resueltas por una lógica de mercado? ¿Financiar las campañas, o sólo a las estructuras partidistas? ¿Atacar la bolsa (es decir, toparla, controlarla) o dejar que la tendencia al incremento de los gastos en partidos y campañas sea visto como efecto natural de la competencia política? Estas preguntas, situadas en el contexto actual del uso de nuevas herramientas tecnológicas por parte de los partidos y sus candidatos, van a guiar el desarrollo del presente trabajo hacia la búsqueda de nuevos esquemas, o al menos de algunos ajustes que parecen necesarios para seguirle dando coherencia a los viejos sistemas de partidos.

PALABRAS CLAVE: Revolución Digital; financiamiento de partidos; financiamiento público; financiamiento privado; campañas políticas.

ABSTRACT: Is public or private financing better? Is it preferable to regulate or let the differences be solved by a market logic? Financing campaigns, or only partisan structures? Attacking the stock market (ie, bumping it, controlling it) or letting the tendency to increase spending on parties and campaigns be seen as a natural effect of political competition? These questions, located in the current context of the use of new technological tools by parties and their candidates, will guide the development of this work towards the search for new schemes, or at least some adjustments that seem necessary to continue giving it coherence to the old party systems.

KEYWORDS: Digital Revolution; party financing; public financing; private financing; political campaigns.

* Investigador Titular A en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Contacto: <fortolero@yahoo.com>. Fecha de recepción: 8 de noviembre de 2017 Fecha de aprobación: 8 de diciembre de 2017.

I. INTRODUCCIÓN

La instauración de criterios rectores en el desarrollo de las elecciones inició el siglo XX con la lucha por la universalización del sufragio.¹ Los estudios académicos al respecto recibieron un impulso considerable con la aparición de las primeras leyes nacionales destinadas al financiamiento de la vida política desde los 60's, y se fueron dirigiendo hacia el final del mismo siglo al diseño de mecanismos para garantizar la igualdad en la contienda.² Hoy, los ejes que teníamos para entender la manera en que se financian los partidos y las campañas han cambiado. Y esto ha ocurrido en muy poco tiempo. Lo anterior, derivado del cambio radical en los modelos de comunicación política.

Decía Jean-Claude Colliard que analizar el financiamiento de los partidos y las campañas electorales se enfrenta con una doble dificultad, por ser un tema que ni los académicos ni los políticos quieren abordar. Porque los primeros consideran que su análisis está revestido de poca sofisticación teórica, y por ende de una nobleza dudosa, y porque los segundos prefieren que no se hable ni se critique demasiado al respecto, pues insistir en una aproximación crítica terminaría por hacerles perder las elecciones.³ El presente artículo se basa en las tesis del citado profesor francés, sobre

¹ Los estudios precursores con óptica comparada datan de un siglo; en Pollock, James, *Party Campaign Funds, 1920*, y *Money and Politics Abroad, 1932*, citados por el autor en "Is Democracy developing Germany?", *Michigan Alumni Quarterly Review*, vol. 53, 1946.

² Para una revisión de conjunto véase en Ohman, M., *Political Finance Regulations Around the World. An Overview of the International IDEA Database*, Stockolm, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2012; Austin y Tjernström, *Funding of Political Parties and Election Campaigns*, Stockolm, IDEA International, 2003.

³ Véase la conferencia magistral «Financement des partis politiques et des campagnes électorales», de 10 de junio de 1997, Ciclo de Conferencias organizado por el TEPJF y el IFE, en la Ciudad de México.

el financiamiento de campañas y elecciones,⁴ tratando de sumar a la reflexión un ingrediente que está tomando tintes cada vez más actuales: la incidencia de la revolución digital en las elecciones.

Veremos que los principios políticos y jurídicos, que sirvieron durante décadas para entender estos financiamientos, permanecieron relativamente estáticos. Y si bien, las transformaciones recientes dentro de los procesos de lucha por el poder son considerables, es posible que estos viejos elementos sigan teniendo vigencia en las democracias actuales. De entrada, no podemos negar que el sistema de partidos es lo mejor que ha dado el esquema democrático. O al menos, que los partidos “continúan siendo absolutamente centrales en la democracia tal como las hemos conocido hasta ahora”.⁵ Si bien, el declive de sus estructuras, derivado de la desafección democrática que golpea a casi todos los países, conduce directamente a cuestionar si sigue siendo sostenible financiarlos de la misma forma que a lo largo del siglo XX.

Por más diferencias entre países, aparecieron algunas preguntas centrales, que siguen pareciendo relevantes desde el punto de vista jurídico, tanto para las democracias consolidadas como para las incipientes: ¿Es mejor el financiamiento público o el privado? ¿Es preferible regular o dejar que las diferencias sean resueltas por una lógica de mercado? ¿Financiar las campañas, o sólo a las estructuras partidistas? ¿Atacar la bolsa (es decir, toparla, controlarla) o dejar que la tendencia al incremento de los gastos en partidos y campañas sea visto como efecto natural de la competencia política? Y en cuanto al control de los recursos, los criterios y límites así impuestos, ¿requieren de un arbitraje o se aplican internamente en cada partido o campaña?⁶ Estas preguntas, situadas

⁴ Trabajos del autor, recopilados y traducidos en González Oropeza, Manuel *et. al.* (eds.), *Jean-Claude Colliard: profesor, constitucionalista, juez electoral y hombre honesto: textos seleccionados*, México, Tribunal Electoral, t. III, 2016, p. 797.

⁵ PASQUINO, Gianfranco, *Le istituzioni di Arlecchino*, Napoli, Scripta Web, 2008, p. 38.

⁶ COLLIARD, Jean-Claude, «La liberté des partis politiques», *Mélanges Jacques Robert*, Paris, Montchrestien, 1998, p. 78-88; «Les partis politiques ou-

en el contexto actual del uso de nuevas herramientas tecnológicas por parte de los partidos y sus candidatos, van a guiar el desarrollo del presente trabajo hacia la búsqueda de nuevos esquemas, o al menos de algunos ajustes que parecen necesarios para seguirle dando coherencia a los viejos sistemas de partidos.

II. FINANCIAR LA POLÍTICA ANTES Y DESPUÉS DE LA REVOLUCIÓN DIGITAL

Actualmente, partidos y candidatos disponen de herramientas muy sofisticadas para transmitir mensajes de campaña en función de los objetivos que cada uno de ellos persiga dentro del sistema de partidos. El tipo de plataforma o de estrategia de campaña puede cambiar si se es un candidato o un partido cuyas aspiraciones se dirigen a integrar a un grupo minoritario, o bien, si su postulación puede significar erigirse en oposición; mucho más si se encuentra entre los posibles detentadores del poder mayoritario.

Pero su uso también depende del efecto que se pretende generar internamente, entre quienes forman parte de la misma estructura partidista: si se tiene un propósito de generar cohesión al interior del grupo o movimiento; si se busca fomentar con su participación la definición de políticas en la agenda de las instituciones que renuevan a sus representantes.⁷ Por virtud de los nuevos esquemas de comunicación, las nuevas generaciones están muy acostumbradas a entender que los mensajes de las campañas pueden irse diferenciando, para impactar en franjas determinadas

bliés des libertés publiques, *Droit et Libertés à la fin du XX^e Siècle: Mélanges Claude Albert Colliard*, Paris, Pedone, 1984, pp. 405-422.

⁷ Los partidos que buscan aumentar la afluencia de votos y cargos, suelen diseñar estrategias de comunicación de arriba abajo, mientras que los que buscan consolidar su plataforma al interior y cohesionar al grupo, optan por estrategias de abajo arriba; más participativas, en RÖMMELE, A., "Political Parties, Party Communication and News Information and Communication Technologies", *Party Politics*, vol. 9, núm. 1, 2003, pp. 7-20.

de electores y simpatizantes del mismo partido; e incluso los de bandos opuestos. Pero este grado de relativa sofisticación es un fenómeno reciente, que se explica por las nuevas plataformas digitales.

Anteriormente, en las llamadas democracias consolidadas, la práctica electoral del pasado medio siglo, solía despertar un interés bastante menor, en parte porque las campañas y los partidos requerían relativamente pocos recursos. Hasta la década de los 60's del siglo pasado, el sistema de partidos solía dividirse en dos bandos. En el de las izquierdas, los militantes eran quienes financiaban; por sí mismos o a través de organizaciones sindicales. En el bando de las de derechas, partidos y campañas era financiados sobre todo por instancias privadas, poderosas económicamente hablando. Todo esto contrasta con la gama tan amplia en que los partidos y movimientos políticos suelen diferenciarse entre sí.⁸

Pero la necesidad de nuevos parámetros, también se refleja en la manera de invertir recursos institucionales y materiales en la creación de arbitrajes confiables. Antes, los ciudadanos daban vida y financiaban a los dos bandos, y el Estado vigilaba que no se presentaran excesos. Pero todos confiaban en que las elecciones, organizadas en un plano de proximidad y de poco dispendio, quedaban exentas de riesgos en su núcleo. Puesto que el escrutinio de los resultados estaba confiada a los propios ciudadanos.

La prensa, por su parte, organizaba un sistema de "pilotaje del consenso", donde los comunicadores interpretaban la realidad y generaban consensos en torno a los desafíos que planteaban los gobiernos;⁹ la radio y la televisión eran medios de influencia. Pero la opinión pública se entendía dentro de parámetros de normalidad institucional, donde la manipulación de los medios era inversamente proporcional al nivel de educación y civilidad de las sociedades.

⁸ AVRIL, Pierre, *Essais sur les partis*, 2è ed., Paris, Payot, 1990, 222 p.

⁹ Cfr. DEUTSCH, Karl, *Los nervios del gobierno: modelos de comunicación y control político*, Buenos Aires, Paidós, 1971.

Eran los mismos ciudadanos quienes instalaban las casillas, contaban los votos y declaraban resultados (más recientemente con el auxilio de autoridades administrativas que simplemente validaban esos conteos y hacían la suma final). Todo lo anterior, contrastaba con lo que empezó a ocurrir en los años 80's en países emergentes, donde el futuro se empezó a jugar el día de la elección.

Fue apenas hacia fines del siglo XX que los excesos en el gasto en elecciones empezaron a ponerse en el centro de las preocupaciones de las democracias (incipientes y consolidadas por igual). Cuyos esfuerzos se orientaron a lograr que las contiendas electorales (desde el registro de candidatos hasta la publicación de los resultados finales) lograran dos objetivos principales: la igualdad de condiciones de la competencia electoral y la garantía de la sinceridad del sufragio.

Con el paso del tiempo, esos objetivos centrales se fueron materializando en distintas prioridades, que cada vez tocan más aspectos de la competencia política. Sin afán de exhaustividad, en los apartados siguientes voy a referirme a preocupaciones específicas que se vuelven prioritarias para determinar la manera como se financian las campañas y los partidos políticos, hasta llegar al punto de la forma de controlar sus cuentas.¹⁰ Sobre todo considerando las nuevas realidades que enmarcan la revolución digital en la que se encuentran inmersas nuestras sociedades. Pues bien, ahora más que nunca, quien logra, al interior de un partido, controlar los canales que se requieren para obtener los recursos económicos necesarios para funcionar, estará controlando en gran medida lo que ese partido puede y no puede lograr.

¹⁰ COLLIARD, Jean-Claude, «Le financement des campagnes électorales et le contrôle des comptes de campagne», *Regards sur l'actualité*, núm. 329, Elections et campagnes électorales, Paris, La Documentation Française, mars 2002, pp. 53-64

III. CÓMO LEGITIMAR LA FINANCIACIÓN DE PARTIDOS Y CAMPAÑAS

Una parte de la respuesta se referiría al objeto de los financiamientos. ¿Partidos o campañas? Esta disyuntiva implica entender el objeto de esta financiación, ya sea desde la perspectiva del acto que más gastos genera (las campañas), o bien, desde la actividad cotidiana que ejercen (los partidos, de representación y participación política). Entender entonces que los partidos merecen un estipendio público anual, para ejercer su función de difusión de las ideas y las ofertas políticas, o si solo habrá que financiarlos en tiempos de competencia electoral.

No se debe perder de vista que los partidos persiguen, en general, cuatro objetivos más o menos estables: buscar cargos, obtener votos, implementar políticas y lograr cohesión interna.¹¹ Esto conduce a una idea de permanencia en la actividad que los guía.

Recientemente, en países como en Grecia, Holanda o Suecia, la legislación refería sólo a fondos públicos para financiar a los partidos; estos últimos quedaban obligados a disponer fondos para sus campañas. Otros países, como Alemania, se limitaban a financiar las campañas, si bien, la dotación de financiamiento público que se hacía anualmente a los partidos, parecía confundir ambos propósitos en uno solo. Un tercer grupo de países, dentro de los que se encuentra México, optó por destinar los fondos públicos a los dos propósitos: tanto al mantenimiento permanente de la estructura partidista como el de sus campañas.

Pero sabemos que el origen de los financiamientos se vuelve cada vez más complejo. Los montos para financiar una campaña pueden regresarle al candidato, de la misma dirigencia del partido (luego de haber pagado sus cotizaciones como afiliado); pueden provenir de individuos o empresas (en cuyo caso, con frecuencia se deben maquillar las cifras, dado que en general, estas donacio-

¹¹ STROM, K, "A behavioral theory of competitive political parties", *American Journal of Political Science*, núm. 34, 1990, p. 570.

nes están topadas en montos bastante bajos).¹² La trazabilidad de los gastos se vuelve un asunto cada vez más técnico.

Otra parte de la respuesta tendría que ver en específico con la legitimidad de los gastos. Derivado de la aludida desafección democrática que afecta prácticamente a todos los países, hoy no resulta fácil justificar el gasto para financiar partidos y campañas. La primera suspicacia tiene que ver con el “dando y dando”. Con la parcialidad que expresa cada candidato frente a un grupo de electores que deciden votar por él. Los particulares que financian, ¿están planteando una apuesta, por el candidato que va a reciprocarse y dar dividendos por la inversión efectuada? La pregunta se acentúa si se trata de financiamiento público; ¿dar recursos del erario a un candidato, significa cargar los dados; o reconocer que su postura ideológica es de interés público?

La pregunta se debe además ligar al cambio estructural en el que se están viendo inmersas nuestras sociedades. Donde la información es el motor de un nuevo sistema socioeconómico,¹³ y donde las tecnologías se convierten en el vehículo que conecta a la ciudadanía (o al electorado) con los partidos. Los partidos entonces se deben adaptar a esta nueva realidad económica.

Si actualmente existe un cierto consenso sobre lo burdo que resultaría plantear que a una donación privada de fondos para una campaña o un partido le debe corresponder una contraprestación equivalente (en términos de favores, contratos o designaciones en cargos públicos concretos), también resulta común considerar que, como una suerte de compromiso moral, quienes aportaron,

¹² Cfr. DALONGEVILLE, G., *Rose mafia*, Paris, Jacob-Duvernoy, 2012.

¹³ Basta consultar los reportes semestrales que emite el Foro Económico Mundial (World Economic Forum) para detectar que durante los pasados dos años, ya son seis de las diez compañías más grandes del mundo las que operan como plataformas tecnológicas (China Mobile; Amazon; Microsoft). Algunas de ellas no existían hace unos años (facebook hace 10 años; google hace 20). A nadie sorprende que Apple sea hoy la primera empresa del mundo, y genere más ganancias que compañías centenarias como Exxon Mobile, General Electric o Johnson & Johnson, consultado en: <<https://www.weforum.org/agenda/2017/01/worlds-biggest-corporate-giants/>>.

tendrán un “derecho de acceso especial”.¹⁴ Que si no conduce directamente a actos de corrupción, al menos presupone una cierta simpatía para quien creyó en un candidato y financió su campaña.

A mitad de los 90's, se dice que el presidente Clinton incluso estableció una tarifa de 100,000 dólares a aquellos donadores que, a cambio, eran invitados a la Casa Blanca a tomar café con el Presidente, sin que aquello significara compromiso alguno. En Ucrania, en cambio, la liga entre la oligarquía y la política es tal, que ha significado incluso una ruta de acceso al poder. Así, el vencedor de las presidenciales de 2014, Petro Porochenko, era un antiguo empresario que luego de hacer fortuna en la iniciativa privada, empezó a financiar un movimiento político (“la revolución naranja”). Su fortuna la hizo siendo presidente del consejo de administración de la Banca central.¹⁵

En la misma lógica de separar los dos ámbitos, aceptar que sea con dinero público que se financien estos gastos, implica cambiar de óptica por completo: no se trata de pensar que los fondos aportados, van a financiar a un partido o a un candidato en particular en función de una lista de favoritos del régimen. Se trata, en cambio, de pensar que la financiación se dirige a mantener el sistema completo funcionando, vía dinero público. O dicho de otra forma, que se trata de financiar el servicio público electoral, incluyendo a partidos y a árbitros. De hecho, en todas las democracias, la tendencia se dirige a aceptar esta clase de financiamiento obligatorio.

Esta afirmación podría tentar a más de uno a darle vida a la vieja formulación que Hans Kelsen hiciera en los 1930's, donde aludía a la formación de un Estado de partidos; donde sin ningún reparo, afirmaba que al quedar integrados en el ámbito de lo público, los partidos se convierten en órganos constitucionales.¹⁶ Volveremos a este punto al hablar del control de los gastos.

¹⁴ LANGBEIN, “Money and access: some empirical evidence”, *Journal of Politics*, núm. 48, 1986, pp. 1052-1062.

¹⁵ Cfr. MATUSZAK, S., *The Oligarchic Democracy: the influence of business groups on Ukrainian politics*, Varsovia, OSW Center for Eastern Studies, 2012.

¹⁶ Cfr. KELSEN, Hans, *La démocratie: Sa nature, sa valeur* (1932), Paris, Dalloz, 2004.

Ahora bien, existen modalidades, como en Estados Unidos e Italia, donde cada contribuyente manifiesta, en su declaración de impuestos, si acepta que una parte de lo que paga, sea dirigido a nutrir un fondo común para financiar a los partidos.

Decíamos que fue apenas a finales de los 60's del siglo pasado que, también en Europa, se empezó a entender que la democracia tiene un costo: se empezó a hablar de "campanas a la Americana", para referir al marketing político iniciado por la ruda competencia política (sobre todo en medios) que se jugaba cada cuatro años en los Estados Unidos. Fue así como en Europa, dejaba de ser intrascendente entender cuales son las ligas que unen a la política con el dinero. La legislación se fue ocupando paulatinamente de la cuestión, empezando por los países escandinavos para ir descendiendo a los meridionales. Los precursores fueron Suecia y Dinamarca en 1966; y así poco a poco se fueron retomando esta clase de reglas en Alemania, Finlandia, Holanda, Italia, Austria, Inglaterra. Implicaron reglas fundamentales de las transiciones políticas en Portugal, Grecia o España; y encontraron un último impulso en países como Bélgica, y Francia hacia 1988.¹⁷ Pero una vez que se empezó a aceptar que la democracia tenía un costo, se empezó a cuestionar las modalidades del financiamiento.

IV. FINANCIAMIENTO PÚBLICO O PRIVADO; POR ASIGNACIÓN O POR REMBOLSO

En todos los países, se distinguen dos fuentes principales de financiamiento: las donaciones privadas a partidos y candidatos, frente a los recursos que el Estado aporta en interés de ver representado todo el espectro ideológico, tanto para el funcionamiento

¹⁷ TRNKA, Hervé, «Droit comparé du financement des partis politiques, des campagnes électorales et de la transparence des patrimoines des hommes politiques», *Campagnes Electorales, principe d'égalité et transparence financière: journée d'études du 21 mars 1988*, Paris, Economica, 1989, pp. 7-40.

cotidiano de las instituciones como para el período de renovación de autoridades por vía electoral.

Las aportaciones privadas (que en países con altos índices de criminalidad como los latinoamericanos, se consideran objeto de riesgo), suelen quedar ligadas a una reserva muy marcada, que implica desligarlas del sentido contraprestacional que, como advertimos, se genera entre quien tiene una expectativa material de asistir a la victoria del candidato por el que él está apostando.¹⁸ Son varias las legislaciones que han previsto restringir las donaciones por parte de extranjeros. Igualmente, cuando las aportaciones individuales pretenden ser efectuadas por personajes públicos, como servidores o representantes populares, se cae en la hipótesis de establecer condiciones disparejas de la contienda a partir del propio Estado.

A esta suspicacia se le une la opción de que el financiamiento provenga de empresas privadas. Sobre este segundo aspecto, las democracias han pasado de permitir esa clase de fondos privados, a prohibirlas terminantemente (como ocurrió en Francia desde 1995); o bien, a agrupar esos fondos en estructuras legales con forma de fideicomisos, que reduzcan la posibilidad de arreglos por debajo de la mesa (a la manera de los llamados *Political Action Committees* en Estados Unidos).

Una tercera vertiente de la reglamentación de aportaciones privadas a campañas y partidos remite al ámbito del donador individual, con el fin de evitar una identificación demasiado clara entre el particular que dona y el futuro representante que podría sentirse en deuda. De ahí que la solución más sencilla sea imponer topes por donador. Por ejemplo, de 1000 USD por candidato, como en Estados Unidos. O bien, de permitir que sean los contribuyentes quienes decidan hacer aportaciones, que pasan a una bolsa revisable en el momento que se les considera deducibles de impuestos (esta segunda opción, inhibitoria de métodos informa-

¹⁸ MONDRAGÓN QUINTANA, Carlos, *Financiamiento de partidos, rendición de cuentas y corrupción en México*, México, FLACSO-Fundación Konrad Adenauer, 2014, p. 119.

les de financiamiento, como el mencionado antes en la etapa del presidente Clinton). Y aunque la tendencia en Estados Unidos es a registrar un número creciente de representantes que gozan de una condición económica holgada, lo cual podría suponer que lograron pagarse sus campañas,¹⁹ también es cierto que en ese país, sigue dominando una percepción negativa de las aportaciones privadas de mayor magnitud en las campañas.²⁰

Parece que la tendencia del financiamiento de las campañas para los próximos años, apunta a poner en el centro las pequeñas donaciones. Ni siquiera hablemos de las cuotas que pagan los adherentes oficiales a sus dirigencias: el número de afiliados a un partido representa una fuente de ingresos en pleno declive. Se estima que en Inglaterra, menos del 5% de los militantes de los partidos están al corriente de pagar sus cuotas. Las raras excepciones de comités partidistas que financian parte de sus gastos son Alemania o Holanda, donde las cuotas hasta la década de los 90's seguía representando cerca de la tercera parte de sus financiamientos.²¹ La facilidad de efectuar donaciones por medios electrónicos, en cambio, parece representar el futuro del financiamiento privado. Así, por ejemplo, dos tercios de los 750 millones de dólares que recaudó el equipo de colectas privadas de Barack Obama fue efectuado por donaciones individuales que promediaron 60 dólares.

En cuanto a la segunda categoría, encarnada por el financiamiento público, ésta fue instaurada primero en Latinoamérica, hacia los años 30's, pasando a Europa hasta los 60's.²² En este rubro, los fondos que se destinan a financiar la vida política en-

¹⁹ Por primera vez en 2012, más de la mitad de los representantes y los senadores que acababan de ser electos, reportaron tener una fortuna personal de 1 millón de dólares o más; consultado en: <www.opensecrets.org>.

²⁰ Cfr. ZELIZER, V., *La signification sociale de l'argent*, Paris, Seuil, 2005.

²¹ MAIR, Peter y VAN BEIZEN, "Party membership in twenty european democracies, 1980-2000", *Party Politics*, vol. 7, núm. 1, 2001, p. 5-22.

²² Cfr. DE SOUSA, L., LARMOUR, P., y HINDESS, B., (eds), *Governments, NGOs and Anti-corruption: The New integrity Warriors*, London, Rutledge, 2009.

frentan una primera dificultad: ¿qué financiar en prioridad, a los partidos, a las campañas o a ambos? La respuesta para encontrar un equilibrio adecuado dista de ser sencilla.

Los países que determinan un monto anual de financiamiento a los aparatos partidistas, suelen calcularlos a partir de los resultados de las elecciones inmediatamente anteriores. Así, otorgarán tantos recursos como votos obtenidos (para el caso alemán, en las elecciones legislativas generales; esto significa que por cada voto que se recibió, el partido recibirá un monto fijo de dinero). Otro criterio de reparto de los fondos públicos emana del número de escaños obtenidos, igualmente en la elección anterior (el criterio es sin embargo algo inhabitual; existió en Italia en la ley electoral previa a la recientemente aprobada en 2016). Acaso se vuelve más común encontrar una fórmula mixta, que combine una parte del financiamiento público ligada al número de votos totales emitidos a su favor, sumado al número de escaños que efectivamente se obtuvieron en la misma elección. Tal es el caso de España y de Francia (donde lo que las distingue son los porcentajes aplicables a uno y al otro rubros).²³ Por último, una vertiente que parece completamente ajena a la lógica mayoritaria, presenta a países que disponen entre sus reglas de financiamiento público la asignación de un monto mayor a los partidos de oposición. Esto último, a efecto de favorecer un equilibrio en las condiciones de la contienda. Entre estos casos encontramos a países escandinavos como Suecia.

El prurito de fomentar la igualdad en la contienda lleva a preguntarse si una parte del financiamiento público debe otorgarse desde el momento en que el partido o el candidato han logrado su registro válidamente, o si la asignación de recursos públicos se tiene que ligar a la obligación (con frecuencia dispuesta en la ley) de haber logrado un porcentaje mínimo de participación electoral como condición para ser sujeto de financiamiento de este

²³ Italia representa uno de los ejemplos más generosos de reembolso a partidos y candidatos, que entre 2005 y 2008 significó promedios de entre 200 a 250 millones de euro por año, en PACINI, "Public funding of Political Parties in Italy", *Modern Italy*, vol. 14, núm. 2, 2009, pp. 183-202.

tipo. Esta última condición sin embargo, suele requerir un zoclo bastante bajo (de 0.5% en Alemania, de 3% en España y de 5% en Francia, si bien en este último caso, el Consejo Constitucional desestimó el porcentaje en 1990, quedando hasta ahora indefinido). La otra parte de los montos otorgados se suelen referir en concreto a las campañas. Y es ahí donde aparece una medida que podría ilustrar buena parte de las futuras reformas en los sistemas de financiamiento (especialmente si pensamos en la realidad mexicana). Se trata del sistema de reembolsos.

Para obtener estos reembolsos, los candidatos (tanto ganadores como perdedores) presentan ante la autoridad encargada de revisar las cuentas de campaña una relación de gastos erogados; la ley determina en cada caso cuáles de esos montos que serán devueltos, en función de un número mínimo de votos recibidos (como en Alemania) o de un porcentaje determinado por partido (como en Italia, Francia o Canadá). Este esquema reduce considerablemente los incentivos a partidos pantalla, que solo se presentan a las elecciones con el propósito de percibir los montos del financiamiento público. Dado que recuperarán únicamente los montos que ellos demuestren erogados previamente, y el reembolso queda sujeto a haber logrado niveles aceptables de participación a su favor. Lo anterior implica que la posibilidad de controlar queda sujeta a la manera en que se conducen los propios partidos. De ahí que en años recientes, la prioridad tuvo que redirigirse a imponer límites a los gastos de partidos y campañas.

V. CÓMO LIMITAR ESA FINANCIACIÓN

Al generar condiciones y establecer, por ley, un flujo constante de recursos, las democracias empezaron a generar incentivos para aumentar constantemente los gastos erogados en las campañas. E indirectamente en los partidos. Los partidos tienden siempre a generar clientelas, y si sus plataformas burocráticas permiten

sueldos permanentes, aumento de plantillas, pago de locales y servicios en el territorio; las campañas, por su cuenta, son períodos para renovar los cuadros de los partidos y favorecer a los cercanos a los candidatos ganadores.

Pero no resulta demasiado sencillo seguir justificando gastos permanentes para los partidos en un momento en que el modelo de comunicación política cambia tan radicalmente.

Por esta doble vía, la financiación de la democracia se vuelve un barril sin fondo, que nadie, dentro del partido, está dispuesto a disminuir. Todos piden recursos y más recursos. Para evitar esta clase de excesos, las democracias habían previsto dos vías para limitar los recursos que ingresan a partidos y a campañas. Sin embargo, pareciera que esos mecanismos de control han quedado completamente obsoletos.

Sobre todo, porque como ya advertimos, se ha transformado radicalmente el sentido de ser militante de un partido. En la actualidad, las nuevas plataformas de información en redes permiten llegar por igual a simpatizantes que a potenciales electores sin necesidad de pasar por la militancia. Esto provoca que la pertenencia formal al partido deje de tener la importancia que revestía antes.²⁴ Cambian las prioridades al interior del equipo de organización del partido, al requerir expertos en comunicación, capaces de conducir campañas, gestionar financiamientos y sacar provecho de las nuevas tecnologías.

El control de estos medios de información también blindo a la dirigencia del partido de las intenciones (con frecuencia divergentes) de sectores disidentes al interior del propio partido.²⁵ Aunque

²⁴ HAEGEL, F. «Un parti politique, a-t-il besoin de militants?» *La Revue Socialiste*, núm. 13, 2003.

²⁵ Si atendemos a la tipología cronológica de Katz y Mair, el paso de los partidos de notables a los partidos de masa (de los 1880's a los 1960's), etapa en que éstos fueron prácticamente absorbidos por el Estado. Vienen luego los partidos "atrapa-todo", que están en franco declive, y éstos conducen a la categoría de los partidos cartel. Esta última tipología, que abre una veta interesante respecto de su financiamiento, para el análisis de la permanencia (acordada entre los jugadores presentes), como único objeto de los partidos contempo-

también, vuelve más difícil que antes el control de los mensajes y la recuperación de fondos para una campaña, por lo que la estructura del partido se empieza a parecer más a una empresa privada (en su parte de negocio) que al esquema tradicional, que adquirieron los partidos a lo largo del siglo XX.

Sin embargo, el legislador tardó en adaptar los marcos normativos de las viejas democracias a las nuevas realidades de la competencia electoral.²⁶ Como primera ruta, apenas a fines de los 90's de se consideró limitar ciertas formas de propaganda que se estimaban demasiado onerosas, así como imponer topes a los gastos de campaña. Pero en esta última vertiente, las democracias fueron encontrando dificultades mayores para establecer topes objetivos a los gastos de campañas y partidos.

Pues no siempre se puede fijar un límite objetivo de gastos para determinados candidatos. De entrada, no es fácil entender si se trata de topes obligatorios. Así, por ejemplo, el modelo norteamericano de financiación de campañas deja al arbitrio del candidato, optar o no por financiamiento público. En caso de renunciar a él, vimos cómo la Corte Suprema determinó que no hay manera de imponerle topes al financiamiento que esté dispuesto a erogar en su campaña, con sus propios medios (o recibiendo donaciones). Si bien, por los montos, las campañas presidenciales son objeto de esta clase de topes, dado que todos los candidatos suelen apejarse al beneficio de contar con fondos públicos para sus campañas.

Una muestra de que los parámetros tradicionales del financiamiento cambiaron definitivamente en Estados Unidos, está manifiesta en la estrategia de la campaña de Donald Trump, a la postre victoriosa a pesar de contar con muchos de los medios tradiciona-

raneos, en MAIR, Peter y KATZ, Richard, "Los cambios en los modelos de organización y democracia partidaria: la emergencia del partido cartel", en CASAL BÉRTOA, Fernando y SCHERLIS, Gerardo (eds.), *Partidos, sistemas de partidos y democracia: la obra esencial de Peter Mair*, Buenos Aires, EUDEBA, 2015, pp. 23-61.

²⁶ Cfr. POIRMEUR, Yves, *Les partis politiques, du XIX^e au XXI^e siècle en France*, Paris, LGDJ, 2014.

les (incluidos los conservadores) en su contra.²⁷ Esto nos habla de la necesidad de hacer replanteamientos para muchos de los temas.

Una segunda dificultad en la definición de topes radica en la disparidad de medios respecto de cada circunscripción en donde se gastan los recursos de la campaña. Sobre todo porque los candidatos suelen obtener montos iguales para aspirar a los mismos puestos. Esto es, un candidato a Senador o a Diputado Federal puede aspirar a los mismos montos aunque compita en circunscripciones de unos cuantos millares de electores o de millones. Los desequilibrios no cambian incluso en países como Inglaterra, Francia, España o Italia, donde se otorga un criterio dual de financiamiento, parcialmente ligado al tipo de puesto de elección, y en otra proporción al número de electores en la circunscripción de cada candidato.

En cuanto a la segunda modalidad, de restricción de determinadas formas de propaganda (por considerarlas demasiado caras), se empezó a buscar la manera de acotar la comunicación política del ámbito comercial. Asumiendo que la competencia política se trataba de un objeto ajeno a la promoción de bienes y productos de consumo. Como si no se pudiera vender a los candidatos y a los partidos como si fueran una marca.

En este punto, vino una estrategia regulatoria que resultó, a la postre, bastante efectiva dentro de los países europeos. Este continente se distinguió muy abiertamente de la lógica comercial dominada por las campañas norteamericanas, que con tanta rapidez invadió al ámbito de los países emergentes como México. Entre nosotros, la llamada *spotización* empezó a dominar la contratación de medios masivos desde finales de los 90's. De suerte que los contenidos de las campañas se fueron degradando, hasta un extremo de comunicar las ofertas partidistas y de campaña en segmentos de 20 o 30 segundos. Para el gran provecho de las grandes empresas de información en radio y televisión.

²⁷ Un recuento periodístico de la estrategia de medios digitales, en GREEN, Joshua, *Devil's Bargain: Steve Bannon, Donald Trump and the storming of the presidency*, New York, Penguin Press, 2017.

El esquema de spots se distinguía de los formatos de comunicación de partidos y campañas presentes en Europa, con segmentos de varios minutos, transmitidos y retransmitidos fuera de los horarios de mayor audiencia en radio y TV, generaban un interés diferenciado entre los electores de partidos con plataformas ideológicas definidas. Este esquema, sumado a reglas con poco margen interpretativo (por ejemplo, permitiendo propaganda impresa únicamente en espacios reservados a la propaganda de las campañas en mamparas móviles, dispuestas sobre todo en alcaldías y escuelas primarias y secundarias). Previo a la revolución digital, el ciudadano común se acostumbraba a encontrar espacios propicios y permitidos para informarse de las plataformas y los candidatos. De suerte que cada elector iba enterándose de la oferta cercana a la circunscripción donde emitía el voto.

Pero fuera de ejemplos como el francés,²⁸ el modelo de comunicación política, tanto en las democracias consolidadas como en las incipientes, empezó a tener serios problemas para garantizar la equidad en la contienda.

El efecto que se obtuvo fue el contrario. Y claro, hablando de cifras de negocio, quienes ganaron fueron los medios de comunicación. La prensa escrita vendía espacios publicitarios a precios elevadísimos; que empezaban a aumentar sin pausa y en proporciones geométricas en la radio y la televisión. La inmediatez de los mensajes, la imagen de los candidatos, la superficialidad del debate empezaba a transformar la arena política en un negocio de grupos de comunicación. Así, tenemos todavía en nuestros días una serie de reglas concebidas para esquemas de comunicación política del siglo XX, que quedaron completamente rebasados por la realidad actual.

Sigue vigente en Francia un conjunto de leyes expedidas después de 1988 (como vimos, año en que por primera vez se regularon los gastos a partidos y campañas). Las leyes subsecuentes (aprobadas en 1990, 1993, 1995 y 1996) fueron abarcando las

²⁸ ABEL, François, y PHÉLIPPEAU, Eric, *Le financement de la vie politique: Réglementations, Pratiques et effets politiques*, Paris, Armand Colin, 2015.

diferentes elecciones (departamentales, legislativas, europeas, presidenciales).²⁹ Y al principio, el esquema de prohibición pareció funcionar: se impedía anunciar cualquier contenido político durante los tres meses previos al día de la elección. Dado que los períodos de campaña estaban muy limitados en el tiempo, el esquema disuadía a los partidos a anunciar sus programas y plataformas con más de tres meses de antelación.

Sin embargo, aquello permaneció funcionando eficientemente durante un tiempo limitado. Con el nuevo esquema de comunicación en redes, se generó el efecto contrario: un mensaje que circulaba en los medios tradicionales con más de tres meses de emisión, puede ser retransmitido y reproducido en redes sociales al infinito, y sin necesidad de tener que pagar montos adicionales para promoverlo en medios de comunicación tradicionales. El público de generaciones más jóvenes podían reforzar los contenidos de los mensajes por la mera redifusión en redes sociales. Ahora bien, esta misma informalidad crea nuevas dificultades; pues el funcionamiento de las redes y las (pocas) reglas que le son aplicables, no están completamente adaptadas a las necesidades que tiene el Estado de controlar el gasto de campañas y partidos.

VI. CÓMO CONTROLAR EL GASTO

Si finalmente, los partidos y los candidatos son objeto de financiamiento (público y privado) para presentarse a una elección en condiciones de igualdad, se entiende que una obligación correla-

²⁹ Este cúmulo de leyes, expedidas en un lapso relativamente corto, trajo consigo un marco coyuntural (atendiendo a los medios de comunicación tradicionales, como radio y TV). El aspecto original tenía que ver con dirigirse no sólo a los partidos, sino a los candidatos, quienes adquirirían una responsabilidad solidaria respecto de los primeros. Pero no solo para invalidar los resultados de una elección, sino además, para imponerles sanciones que fueran más allá del interés por ser electo; por ejemplo, al declarar inelegibles a aquellos candidatos que hayan querido hacer trampa; esta regla podría ser de utilidad para países como México, en CARCASSONNE, Guy, "Du non-droit au droit", *Pouvoirs (L'Argent des Elections)*, p. 7-17

tiva surge necesariamente: rendir cuentas. Si bien, vimos que esto último no los coloca en entidades públicas.³⁰

En países donde los fondos para partidos y campañas se otorgan por adelantado, esta obligación parece perder su sentido de oportunidad. Pues al final, se genera un incentivo para esconder las eventuales irregularidades en el gasto, en vez de generar el interés de presentar cuentas intachables con el propósito de lograr reembolsos en las tasas determinadas por la legislación.

En los países que han normalizado la práctica del reembolso, se puede identificar una lista de obligaciones correlativas con mayor claridad. Así, por tratarse de fondos susceptibles de control, cada candidato debe tener una cuenta única, con un representante legal que se asegurará que terminados los comicios, la cuenta será transmitida a la autoridad encargada de analizar y validar la legalidad del uso de los recursos. La autoridad tendrá para esos casos, una lista de sanciones posibles que serán impuestas al candidato que incumplió las condiciones impuestas por la ley respectiva.

En este punto, las soluciones son distintas, según el país. El órgano de control (por lo general, administrativo), al detectar alguna anomalía en el ejercicio de los gastos, puede transmitir el caso ya sea a algún tribunal que funge como juez de la elección. En ocasiones, pudiendo ser a su vez otra instancia administrativa (como la *Federal Electoral Commission* o la *Commission Nationale de Comptes de Campagne*, en Estados Unidos y Francia, respectivamente). En cuanto al marco sancionador más común, se le podría privar al electo del cargo recién atribuido, excluyéndolo de participar en las elecciones extraordinarias que tendrían que suceder al resultado anulado.

Lo cierto es que esta clase de anulaciones son más disuasivas que frecuentes. Pues al lado de las prohibiciones, los partidos han

³⁰ Sin caer en la lectura kelseniana apuntada más arriba, decíamos que esto último no debe implicar que los partidos dejen de tener un carácter genérico de organismos privados. Y es que los controles que son correlativos a la asignación de recursos públicos pueden confundir, haciéndoles perder autonomía o convirtiéndolos abiertamente en agentes del Estado. VAN BIEZEN, I., "Political parties as public utilities", *Party Politics*, núm. 10, 2004, p. 205.

encontrado formas de evadirse del escrutinio de los órganos de control. Pongamos el caso de las prohibiciones en Inglaterra, donde lo que se controla son los excesos de gastos por parte de cada candidato. Pero los gastos nacionales, erogados por cada partido, quedan fuera de todo escrutinio. O bien, los topes de gasto que se imponen en las presidenciales en Estados Unidos, donde se pone un límite de gastos a cada candidato pero no a sus partidos (en este segundo caso, la práctica es tan común que se le conoce como *Soft Money*).³¹ Este marco general, provoca que solo una parte del financiamiento que le llega a cada candidato, sea rastreado como financiamiento individual. Buena parte de los recursos que fluyen, van de las dirigencias de los partidos al pago de gastos de campaña, en el territorio. De suerte que se genera un incentivo para que las campañas se diseñen sin tener que involucrar, formalmente, a los candidatos.

Pero la solución a estos excesos excede la mera reglamentación (léase la sanción) de gastos indebidos. Muy pocos son los países que han optado por una ley de partidos (entre ellos, Alemania).³² Si acaso, se adoptan, a nivel consultivo, algunas cartas de buenas prácticas, que tienen por objeto reducir los supuestos para obtener ventajas financieras; podemos citar el Código de Buenas Prácticas de los Partidos Políticos, emitida por la Comisión de Venecia como documento orientador para los países del Consejo de Europa.³³

VII. CONCLUSIONES

Los desafíos que presenta la revolución digital al ámbito del financiamiento de partidos y campañas, están significando un replan-

³¹ Criterio facultativo confirmado por la Corte Suprema de Estados Unidos en *Buckley v. Valeo*, de 30 de enero de 1976.

³² DOUBLET, Yves-Marie, *Le financement des partis politiques en République Fédérale d'Allemagne*, Paris, Economica, 1991, 365 p.

³³ Documento consultivo elaborado entre otros por los profesores Colliard y Closa Montero, adoptado en sesión de 13 y 14 de marzo de 2009, consultado en: <<http://www.venice.coe.int/>>.

teamiento completo de muchos de los parámetros conocidos hasta ahora. El ingrediente al que conducen estas nuevas realidades no puede ser otro que la transparencia en el uso de los recursos que terminan por ser erogados por partidos y candidatos. Añadiendo un factor fundamental: que la transparencia gubernamental se debe exigir sobre todo en el ejercicio cotidiano de quienes han llegado a ocupar cargos, por elección o por designación.³⁴ Y que este ejercicio, queda confiado cada vez más al escrutinio público. Que idealmente, también puede ser reforzado por la difusión y el empleo cada vez más responsable y eficiente de las redes sociales en el escrutinio cotidiano del ciudadano frente a las instituciones del Estado.

Los países que hemos analizado, empezando por el que mejor conoció el profesor Colliard, no han dejado de desarrollar esfuerzos administrativos y legislativos para poner al día las exigencias de una aparente nueva deontología de la actuación pública de los representantes políticos.³⁵ Sin embargo, nos parece que la insistencia de emprender la ruta del formalismo legal (no solo como síntoma francés, sino como reacción institucional de muchos países) esté apartando a los países de los cambios tan vertiginosos que se presentan ante la mutación del modelo de comunicación política, derivado de la revolución digital que actualmente envuelve a los partidos y a las campañas en todos los países. Sin embargo, tampoco se trata de un problema sin solución. Las nuevas generaciones ya están trabajando en ello.

³⁴ ESPLUGAS, Pierre, «La transparence dans le financement des acteurs politiques», en DROIN, Nathalie y FOREY, Elsa (eds.), *La transparence en politique*, Paris, Instituto Universitaire Varenne, 2013, pp. 237-239.

³⁵ Véase el Comité presidido por el anterior Primer Ministro, Lionel Jospin, cuyas recomendaciones quedaron plasmadas en una Ley Orgánica para la transparencia de la vida pública (Ley Orgánica no 2013-906 de 11 de octubre de 2013)