

EL CONTROL ADMINISTRATIVO DE LA LEGALIDAD ELECTORAL: EL CASO DE CHIAPAS

Oswaldo Chacón Rojas
Profesor de la Universidad Autónoma de Chiapas (México).

A. El control de la corrupción en la financiación política como condición prioritaria del desarrollo democrático

El interés intelectual por las condiciones que favorecen la democracia ha sido una constante a partir del fin de la Segunda guerra mundial, periodo que marco el inicio de lo que ha sido un paulatino avance del "modelo democrático" hacia su consagración en la última década como el "ideal" de las sociedades contemporáneas. Específicamente, los estudios políticos han reconocido históricamente la existencia de ciertos factores que facilitan la adopción o el desarrollo del régimen democrático¹. Lo anterior significa que aun y cuando se garanticen elecciones libres y la alternancia en el poder, ello no constituye razón suficiente para determinar el desarrollo democrático de un Estado, sino que ésta viene condicionada por su fortaleza institucional para consolidarse ante la presencia inminente de una serie de amenazas. Esto es, que la instauración formal de unos mínimos procedimentales, que definen el orden de los regímenes democráticos, no son sino el inicio del proceso de consolidación democrática, pero que ésta requiere de la presencia de otros elementos, de tal forma que algunos autores han reconocido, que se requiere de una "segunda transición", esto es, avanzar de un gobierno democráticamente electo a un régimen democráticamente consolidado². En resumen, que las democracias emergentes suelen enfrentar una serie de dilemas y problemas en el marco de su consolidación, que no pueden ser resueltas con la mera democracia procedimental, por lo que se requiere avanzar en otros aspectos con el fin de no correr el riesgo de una regresión autoritaria³.

¹ Los trabajos fueron muy variados, algunos identificaron desde un inicio que no cualquier sociedad esta preparada para asumir el tipo de actitudes que requiere el desafío democrático, como Almond y Verba que en 1962 con *The Culture Civic*, Princeton University Press, 1963. Otros se aproximaron a la relación entre la democracia y la modernización socioeconómica. Quizás el trabajo mas influyente en esta línea, por lo menos si es el precursor, es el artículo publicado por Lipset en 1959: "Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy", *The American Political Science Review*, vol. 53, 1959, pp. 69-105.

² O'Donnell, Guillermo, Samuel Valenzuela, "Issues in Democratic Consolidation", *Journal of Democracy*, abril, 1996, pp. 17-56.

³ De hecho, hay quien señala que este modelo supone una desustancialización del concepto de democracia, dado que la reduce a un procedimiento formal de selección de personas bajo ciertas condiciones y olvida los que siguen siendo conceptos clave para entender un régimen democrático, como la autonomía de los individuos o autogobierno colectivo, por ejemplo. Cfr Del Águila, Rafael, "La Democracia", en *Manual de Ciencia política*, Del Águila, R. (edtor.), Madrid, Trotta, 1997, p. 150.

En este proceso de consolidación democrática de los estados, contar con una autoridad independiente y profesional, con órganos técnicos con atribuciones muy definidas, con transparencia y responsabilidad capaces de controlar eficazmente el uso del dinero en la política, no resulta un asunto menor. El incremento considerable y potencial dañino de la corrupción en el ámbito de la financiación política resulta altamente contaminante para cualquier proyecto democrático, por lo que su tratamiento se ha convertido en una condición indispensable para su éxito. De tal suerte que la premisa del presente trabajo es la siguiente:

Cuanto mejor es el control sobre la financiación en la política, mayor es la transparencia y, mayor es la capacidad de las instituciones de responder a las necesidades de los pueblos, porque tal y como hemos visto las elecciones por sí solas no son suficientes para garantizar la democracia.

La verdad es que en los estudios generados por las recientes *olas democráticas*, el tema del financiamiento a partidos y campañas no ha sido atendido en la literatura sobre consolidación democrática ni con la frecuencia ni con el rigor requerido en la actualidad. Sin embargo, separado de los debates sobre transiciones y consolidación democrática, el tema se ha discutido insistentemente en revistas especializadas de Ciencia política y en seminarios públicos. Se trata de un tema que ha adquirido una importancia cada vez mayor por su potencialidad para enturbiar la transparencia de las elecciones y deteriorar la legitimidad del sistema democrático y la ética de la Administración pública.

El tema no resulta fácil ni sencillo, pues ya desde principios de siglo XX Weber afirmaba que «las finanzas de los partidos constituyen para la investigación, por razones comprensibles, el capítulo menos claro de su historia y, sin embargo, uno de los más importantes». El tema tampoco es nuevo, en los Estados Unidos cuando George Washington se presentó para la Cámara de Burgueses de Virginia en 1757, ofreció a sus amigos los "medios habituales de ganar votos", es decir 150 litros de ron, medio quintal de ponche de ron, 170 litros de vino, 230 de cerveza y 10 litros de sidra real. Asimismo, la corrupción y el manejo indebido de los fondos públicos que ciertos partidos realizan constituyó una constante preocupación académica en los trabajos de Mosca, Pareto o Michels.

Algunos de los más recientes escándalos políticos de los 80's y los 90's tienen que ver con los frecuentes abusos y corrupción relativa a las contribuciones a los partidos. En el peor de los casos, los políticos han sido acusados de aceptar dinero de criminales en su beneficio personal o para fondos de campaña. En Estados Unidos, además del vergonzoso caso de la compañía ENRON y los escándalos derivados de la supuesta financiación de las grandes empresas petroleras a la campaña presidencial republicana, las regulaciones acerca de los fondos políticos originalmente introducidos como una respuesta a la corrupción, ha producido nuevos problemas lo cual ha creado una aparentemente interminable serie de reformas de las reformas.

En América Latina casos de financiamiento público ilícito a través de los fondos reservados o partidas secretas han dado lugar a sonados escándalos e incluso, puesto en la picota a presidentes de la República como ha ocurrido en Brasil con Collor de Mello, en Venezuela con Carlos Andrés Pérez, en Colombia con Ernesto Samper en 1994 por los supuestos apoyos financieros del cartel de Cali. Hace apenas unos días, el periodista costarricense Ernesto Rivera, del diario *La Nación*, al participar en la mesa "Las fuentes secretas de la democracia: Costa Rica, donaciones ilegales y dinero fantasma", dijo que como resultado de la investigación realizada por ese rotativo se emitieron sentencias y se modificaron las actuales leyes electorales de su país⁴.

En México se ha vivido una situación similar con el caso *Amigos de Fox*, en donde el PRI y el PRD buscaron investigar los fondos de la campaña de Vicente Fox, lo cual propició una multa para la coalición PAN-PVEM de 545 millones de pesos impuesta por el IFE el 10 de octubre de 2003, por haber recibido irregularmente 91.2 millones de pesos para su campaña presidencial. Asimismo, el PAN y el PRD propiciaron la investigación por el supuesto desvío de recursos de PEMEX a la campaña del candidato Francisco Labastida, lo que originó que el 14 de marzo de 2003 el IFE sancionara al PRI con una multa de 1000 millones de pesos por no reportar 500 millones de pesos que ingresaron irregularmente a ese partido para las elecciones del 2000. Y, por supuesto, no podemos obviar los video escándalos del ex-secretario particular del Jefe de Gobierno de DF René Bejarano y del Senador del PVEM Jorge Emilio González.

Así, pues, aun y cuando haya quien afirme que no hay experiencia más desagradable, degradante y desgastante en la vida de un político que recoger dineros para su campaña, lo cierto es que la recolección de fondos toma cada día más tiempo en la vida de un político. Si algo ha caracterizado la financiación de la política ha sido precisamente la oscuridad, al punto que no existen cifras confiables respecto de cuanto se gasta en América Latina en la política⁵. Desafortunadamente y frecuentemente el financiamiento de los partidos y de las campañas electorales es una de las causas principales de la

⁴ Relata que a consecuencia de esta investigación el ex mandatario Miguel Ángel Rodríguez tuvo que dimitir a la Secretaría General de la Organización de Estados Americanos (OEA) a los pocos días de haber asumido el cargo, debido al escándalo sobre financiamiento de su campaña electoral. El periodista también expuso que luego de investigaciones periodísticas, el actual mandatario costarricense Abel Pacheco y cinco funcionarios de su gabinete están siendo investigados por una aportación financiera de la empresa de telecomunicaciones Alcatel, por más de 100 millones de dólares a su campaña electoral.

⁵ Ángel Álvarez, *El financiamiento de las campañas electorales*, Memoria, Noy Villalobos Echevarría, Venezuela, IFES, 1998, p. 149.

corrupción política⁶. Como se suele decir en los Estados Unidos "no hay campañas derrotadas sino empobrecidas", por lo que es entendible que la influencia de los donantes sea creciente, con lo que se pone en juego nada menos que la legitimidad no solo del proceso electoral sino del poder político mismo. Cuando el dinero se convierte en el valor principal de la política, se pierde la importancia de la dicotomía izquierda-derecha, y damos paso a la desideologización de la política.

Lo anterior trae aparejado varias consecuencias negativas para la legitimidad del sistema democrático. En primer lugar, la pérdida progresiva del prestigio de la política. El desconocimiento público que caracteriza actualmente el funcionamiento de los partidos en general y específicamente su comportamiento financiero, rodea de sospecha la actividad partidaria y el proceso democrático. Esto no hace otra cosa que profundizar el sentimiento de repudio que grandes sectores de la ciudadanía sienten actualmente respecto de la política y de los políticos, generando incluso en algunos países condiciones que afectan la estabilidad y gobernabilidad. En segundo término, un pronunciado desinterés por la política en especial de los jóvenes, lo cual se traduce, entre otras consecuencias en una disminución en la identificación y afiliación partidaria, así como en un incremento en el abstencionismo. Finalmente, conlleva a la injusticia de generar condiciones para que al final de cuentas no se imponga el interés democrático sino la voluntad del que más tiene, es decir, gana el que tiene más dinero. Esta situación no es en sí antitética o corrupta, aunque con toda seguridad podría calificarse de injusta y no deseable para el funcionamiento de un auténtico sistema democrático ni para el desarrollo de una competencia electoral basada en condiciones de equidad entre los diferentes actores políticos.

Desde el punto de vista teórico, parece lógico y, sobre todo necesario para la salud de la propia democracia, la existencia de un cierto grado de financiamiento, tanto público como privado, del quehacer político y electoral por ser esta actividad crucial para la perdurabilidad del sistema democrático. Las políticas democráticas no pueden proceder sin recursos financieros. Si el dinero no fuera otorgado los partidos políticos serían incapaces de organizarse, los políticos no se podrían comunicar con el público y las campañas no podrían ser sostenidas. En este sentido, tanto en Europa continental, como en la gran mayoría de los países latinoamericanos se ha introducido por ley, durante las últimas décadas, bajo distintas modalidades la figura de la subvención pública dirigida a ayudar a

⁶ Por corrupción en el ámbito de la financiación política entendemos el mal uso y abuso de poder, de origen público o privado, para fines partidistas o personales, a través de la violación de normas de Derecho. En otras palabras, la entrega de dinero o bienes, así como la prestación de servicios, que se realizan en formas 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.

los partidos políticos a hacer frente a sus gastos propagandísticos y -en ciertos casos- a sus actividades permanentes.

La cuestión es que el financiamiento público no ha sido suficiente para disminuir el financiamiento ilegal, el predominio cada vez mayor de fuertes grupos económicos, el tráfico de influencias y, en algunos países, el flagelo del narco-financiamiento. De hecho, ni los más firmes seguidores de la financiación pública han aceptado que ella sea una panacea, pues dicha financiación tiende a aumentar el apetito de los partidos por más dinero. Además, ello no ha sido óbice para que sigan existiendo fuentes de financiación privada, pues el encarecimiento de la política, de las elecciones y de las internas partidarias ha llevado a recurrir sin límites y sin control a estas fuentes de recursos, aunque su importancia queda bastante eclipsada por el volumen que alcanza en nuestros días la pública. Esto, aun y cuando los recursos privados que tienen las fuerzas partidistas y la forma en la que los manejan son hoy objeto de encendidas polémicas, pues se desenvuelven en una "zona brumosa", aun en aquellos países que imponen la obligación de la publicación de los balances. En el contexto de la política contemporánea, el control y mucho más la eliminación de este tipo de aportes es extraordinariamente difícil.

La realidad nos demuestra que el dinero sigue ejerciendo una influencia desproporcionada en la política y la mayoría de las contribuciones vienen de la empresa privada y del gran capital. Y resulta innegable que las contribuciones crean algún sentido de obligación compromiso con el aportante, una deuda de gratitud o algún sentimiento de reciprocidad.

B. El control administrativo de la financiación política

La corrupción en el ámbito de la financiación política es un problema de sistema. El capitalismo salvaje que acompaña a toda apertura democrática genera una serie de valores y condiciones que propician deslealtades y actitudes ilícitas con el fin de obtener más dinero y beneficios respecto de los demás. Por ser un problema de sistema, no podemos evitarlo, esta es la tragedia de las democracias contemporáneas. La buena nueva es que si podemos controlarlo, de ahí la importancia de contar con una autoridad independiente y profesional capaz de controlar eficazmente el uso del dinero en la política. Un sistema institucional de rendición de cuentas tiene que estar presente en todo régimen que se precie de ser democrático.

El ejercicio del control es una potestad inherente del Estado, que ejerce en virtud del principio de legalidad. Esta función esta dirigida básicamente hacia los recursos de los partidos y agrupaciones políticas, y consiste en garantizar la eficaz aplicación de las normas que regulan todo lo vinculado al

financiamiento de partidos políticos y sus campañas, lo que comprende la promoción y vigilancia de aspectos relacionados al control de sus ingresos, gastos, acceso a medios de comunicación, reglas de publicidad, informes de los partidos, entre otros aspectos.

A nivel de de dirigencias partidistas, todavía hay quienes piensan que la revisión de cuentas ahuyenta a los donantes y constituye una indebida injerencia en la vida de los partidos. Pero sin rendición de cuentas, sin regulación a los ingresos y gastos de los partidos, el financiamiento público puede volver, por más alto que sea, irrelevante.

C. Órganos responsables del control

Con algunas excepciones, la legislación electoral de todos los países democráticos, establece algún órgano encargado de la tarea del control o fiscalización de los partidos y las campañas electorales. Dicho ejercicio, respecto del control estatal de los partidos políticos, puede ser realizado por la vía jurisdiccional-penal, mediante la tipificación de estas acciones, siendo en este caso los tribunales de justicia o los tribunales electorales los encargados de dicha función, apoyados por una fiscalía especializada en delitos electorales (En Chiapas recién se creó una fiscalía electoral con carácter autónomo, a diferencia del resto del país). O bien, por la vía administrativa, recayendo la responsabilidad en este caso en las Contralorías Generales de Gobierno o en los propios órganos electorales que ejercen funciones de carácter administrativo.

Las ventajas de la vía administrativa se derivan de la debilidad técnica de los órganos judiciales encargados de hacer cumplir las disposiciones en la materia, la falta de independencia de determinados órganos judiciales respecto del gobierno o de los partidos políticos, así como la corrupción y las prácticas del soborno a funcionarios de dichas instituciones. A esto hay que sumar, que se requiere de una primera instancia antes de que conozcan los tribunales, la cual generalmente es de naturaleza administrativa.

La tendencia es que las entidades responsables para exigir el cumplimiento de los reglamentos electorales (entiéndase disposiciones normativas) sean órganos ajenos al Poder ejecutivo. Es más, es que dicha responsabilidad recaiga en los propios cuerpos administrativos electorales⁷. La confianza depositada en los órganos electorales se ha incrementado a partir de su profesionalización y plena

⁷ Esto sin detrimento del lento avance en la región de la incorporación de medidas más rigurosas contra los detractores de la ley electoral o de partidos, como es la privación de la libertad en diversos grados. En cuatro países de Latinoamérica se prevé la privación de la libertad dentro de sus regulaciones que son México, Costa Rica, Paraguay y Venezuela.

ciudadanización. En este sentido, resultan órganos más técnicos y confiables que los jurisdiccionales al ser los cuerpos legales encargados de la preparación, organización y vigilancia de los procesos electorales y, al estar integrados por ciudadanos propuestos por los grupos parlamentarios.

Además, siendo el control externo de la actividad económico financiera de los partidos políticos una potestad de carácter eminentemente administrativo, debe necesariamente ser ejercido por quien Dieter Nohlen califica como la autoridad electoral encargada de todo lo concerniente a la «dirección, administración y vigilancia de los procesos electorales». Esto es la máxima autoridad electoral encargada de la administración de procesos electorales, especializada en la planificación, organización y ejecución de todo lo referente a dichos procesos. Es esta la razón por la que las funciones de control y vigilancia en el ámbito administrativo -y no jurisdiccional- requieren ser de su competencia. Si no fuera así, el organismo jurisdiccional se convertiría en juez y parte ante un eventual conflicto relacionado con la aplicación de normas sobre partidos políticos y otras electorales, racionalizando su intervención de acuerdo a su atribución esencial: administrar justicia.

Así, pues, por ejemplo, en México es el Instituto Federal Electoral (IFE), órgano electoral de carácter administrativo, encargado de la organización y ejecución de los procesos electorales a nivel federal, el competente para llevar a cabo el control de los recursos de los partidos políticos, contando para ello con atribuciones al respecto, así como con la facultad de establecer las sanciones administrativas correspondientes.

En 1963 las finanzas de los partidos políticos se beneficiaron por primera vez de la legislación electoral. En 1977, la reforma electoral amplía el alcance de este beneficio y en 1986 apareció la primera reglamentación detallada del financiamiento público a los partidos, sin embargo, los montos no fueron hechos públicos. Por ello se dice que hasta 1993 no se introduce en México alguna figura de fiscalización a los partidos políticos en la Ley Federal Electoral, es decir, hasta antes de 1993, los partidos políticos son irresponsables, no rinden cuentas a nadie respecto al dinero que reciben y cómo lo gastan. Como resultado de la reforma electoral de 1993, los partidos deben contar con un órgano interno encargado de la obtención y administración de sus recursos generales y de campaña, así como de la presentación de informes anuales y de campaña sobre el origen, monto, empleo y aplicación de los ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiación.

La reforma más reciente en la materia es de 1996, la cual procuró responder al doble imperativo de procurar condiciones de mayor equidad en la contienda electoral y asegurar una mayor fiscalización y transparencia sobre el origen, manejo y destino de los recursos de los partidos. A partir de ésta, la revisión de los informes que presenten los partidos políticos y las agrupaciones políticas sobre el origen

y destino de sus recursos anuales y de campaña, según corresponda, así como la vigilancia del manejo de sus recursos, es atribución de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas del Consejo General del Instituto Federal Electoral. Esta comisión tiene carácter permanente y esta integrada exclusivamente por consejeros electorales del Consejo General. Entre sus atribuciones se encuentran las siguientes:

- a) Elaborar lineamientos con bases técnicas para la presentación de los informes de origen, monto, empleo y aplicación de los ingresos que reciban los partidos y las agrupaciones políticas por cualquier modalidad de financiamiento.
- b) Vigilar que los recursos de los partidos se asignen estrictamente a las actividades señaladas por la ley
- c) Ordenar la práctica de auditorías a las finanzas de los partidos
- d) Ordenar visitas de verificación a los partidos con el fin de corroborar el cumplimiento de sus obligaciones y la veracidad de sus informes.
- e) Informar al Consejo general de las irregularidades en que hayan incurrido los partidos y agrupaciones políticas derivadas del manejo de sus recursos; el incumplimiento a su obligación de informar sobre la aplicación de los mismos y, en su caso, de las sanciones que a su juicio procedan.

La Comisión cuenta con un plazo de 60 días para revisar los informes ordinarios anuales y con otro de 120 días para revisar los informes de campaña, y posee en todo momento la facultad de solicitar a los órganos responsables de cada partido la documentación necesaria para respaldar la veracidad de lo reportado. Adicionalmente dispone de un plazo de 120 días para elaborar un dictamen consolidado que debe presentar ante el Consejo General, el cual está facultado para imponer, en su caso, las sanciones correspondientes. Los partidos pueden impugnar ante el TEPJF el dictamen y la resolución.

Al igual que en México, en los demás países de Latinoamérica no es desconocido para nadie el hecho que los últimos tres años se distinguen, por múltiples reformas legales que tienden al rediseño y consecuente propuesta del papel que juegan los partidos políticos y, esencialmente, de dispositivos que garanticen una mayor transparencia en cuanto al origen, manejo y aplicación de los recursos, públicos o privados, que se encuentran a disposición de los partidos políticos y candidatos. En la mayor parte estos países la labor de control y supervisión de los movimientos económicos de los partidos recae sobre los órganos electorales (Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Guatemala, Honduras, Paraguay, Perú, y Venezuela). Pero hay países en los que se asigna esta tarea a la Contraloría General de la República (El Salvador). En otros tanto la institución electoral como la Contraloría General de la República se responsabilizan por dicha labor (Costa Rica, Panamá y República Dominicana). Finalmente, están los casos de Argentina y Nicaragua que no pueden ubicarse en las clasificaciones anteriores, ya que mientras en Argentina la tarea de supervisión es llevada a cabo por los jueces

federales con competencia electoral, en Nicaragua esta labor es efectuada por una combinación de diferentes órganos: la Contraloría General, el Órgano Electoral y el Ministerio de Hacienda y Crédito.

D. Naturaleza jurídica del órgano de control

Otra tendencia consiste en que el órgano administrativo encargado de la labor de fiscalización de los recursos tenga naturaleza jurídica autónoma. Los órganos constitucionales autónomos más que un capricho son una necesidad que viene determinada por las características con las que se desenvuelve la vida política de los países democráticos. Se presentan como un atractivo instrumento de control de los intereses y grupos de presión que amenazan a las democracias contemporáneas: medios de comunicación, intereses económicos transnacionales, narcotráfico, etcétera. Como se sabe, éstos son verdaderos poderes al margen de los poderes tradicionales, y cuyas acciones corruptoras son cada vez más difíciles de detener y controlar. Quizá el argumento teórico más sólido a favor de los órganos autónomos provenga de la existencia de Tribunales Constitucionales, cuya función de encargado de la defensa de la Constitución, no puede confiarse a los órganos que aprueban las leyes, las ejecutan, o resuelven las controversias jurídicas ordinarias. Se precisa de un órgano especializado que a la manera de un árbitro vigile que los jugadores, que son los poderes tradicionales, cumplan las reglas básicas.

Podríamos sostener que en el esquema clásico de división de poderes, las funciones de control que se quieren encomendar a los órganos autónomos, podrían realizarse por un Poder judicial independiente. Sin embargo, existen para ello algunos inconvenientes, pues, por una parte no todas las funciones de control que se requieren son jurisdiccionales y, por la otra, se necesita un órgano especializado encargado de los conflictos entre los distintos órganos, entre la Federación, Estados y Municipios, que resuelvan sobre la constitucionalidad de las leyes, y por ser el Poder judicial un órgano del Estado que podría ser parte de las controversias constitucionales evidente es que no puede ser juez y parte, se requiere de un órgano que por encima de él y de los demás en las materias constitucionales, atienda entre otros a los conflictos constitucionales.

Las críticas a los órganos constitucionales autónomos se generan por su carácter técnico y la relativa ausencia de legitimidad democrática. Críticas que también suelen verterse sobre la mayoría de los poderes judiciales del mundo. Al respecto, cabe señalar que la legitimidad de los órganos constitucionales autónomos se produce con su ejercicio adecuado, es decir, los órganos constitucionales autónomos, se justificarían o legitimarían día a día, al adoptar sus decisiones conforme a principios constitucional-democráticos. Por tanto, si los órganos constitucionales autónomos se conducen en la vida pública con transparencia y apego a su independencia resultante de

una Constitución democrática, no hay duda que su legitimidad estaría garantizada. Si no se definen institucionalmente de esta manera, que es lo que ocurre con frecuencia por el temor de los partidos o de los grupos de interés a ser controlados, su prestigio desciende notablemente. Los actores políticos deben ser muy conscientes de esto, pues ha ocurrido en algunos países como en España en donde el propio Tribunal Constitucional no se ha salvado del rechazo social en algunas de sus decisiones como en el famosísimo caso Rumasa. Por otra parte, todos los actos de estos órganos, están apegados a derecho y, aunque no es pertinente confundir legalidad con legitimidad, no debe olvidarse que uno de los requisitos de la legitimidad es la legalidad que descansa o proviene de principios constitucional democráticos. También se justifican los órganos constitucionales autónomos porque los sistemas políticos, ya sean presidenciales o parlamentarios, suelen responder a los intereses de las mayorías, por lo que se requiere de un organismo que los controle cuando realizan excesos, y que defienda los derechos legítimos de las minorías cuando los órganos tradicionales y principales del Estado están dominados por las mayorías.

Por este motivo el COFIPE otorga a un órgano autónomo como el IFE, la verificación y el control administrativo sobre el financiamiento y uso de recursos de los partidos políticos, por tratarse de una función técnica especializada inherente a la Administración electoral, con el consecuente y necesario control de sus decisiones, las cuales podrán ser impugnadas al órgano jurisdiccional, respetando de esta manera lo establecido en la Constitución. Este planteamiento es acorde con el marco de un diseño institucional de Administración electoral eficiente y coherente, que separa las funciones administrativas y jurisdiccionales.

E. Deficiencias del control administrativo de la financiación política

Aun y cuando haya cierto consenso respecto que en materia de financiación de la política no hay tablas de salvación, fórmulas mágicas ni recetas impotables o exportables, no podemos soslayar los beneficios y avances que en este rubro se ha tenido en nuestro país una vez encargada dicha función a los órganos electorales, Principalmente, la consolidación de la ciudadanización de estos órganos en 1996 ha contribuido a generar una gran confianza en la realización de esta tarea. Los resultados no han sido mínimos, si consideremos que la fiscalización de los gastos de los partidos y sus candidatos por parte de la autoridad electoral ha permitido conocer el porcentaje de las inversiones partidarias en los medios de comunicación en cada campaña electoral, por ejemplo. Por medio de esta fiscalización se sabe que mientras en 1994 los partidos canalizaron el 25% de sus finanzas al pago de espacios en los medios de comunicación; en 1997 este porcentaje representa un 50% del total de sus fondos, Además, para las elecciones del 2000, el IFE realizó un monitoreo de radio y televisión a escala

nacional, con el objeto de contabilizar el tiempo que cada partido compró en las diferentes cadenas y, paralelamente, los concesionarios -a través de los partidos- están obligados a proporcionar las facturas que les expiden a cada agrupación política para poder así contrastar la información. Todo lo anterior ha hecho posible conocer con más detalle el gasto en que se incurre y aproximarse a las cantidades reales invertidas en el marco de las campañas.

Sin embargo, la complejidad de esta tarea reclama una fortaleza institucional de las entidades de control, de la cual aun carece nuestro Instituto Federal Electoral, y la cual todavía es esquivada en muchas democracias. En efecto, aun y cuando apoyamos la tendencia prevaleciente en las democracias contemporáneas de adjudicar la responsabilidad de controlar el uso del dinero en la política y de transparentar la financiación política a organismo electorales autónomos, consideramos que dicho esquema presenta una serie de inconvenientes que obstaculizan el alcance de los objetivos.

1. Primeramente, los órganos a través de su Comisión de Fiscalización, no han contado con los mecanismos eficaces para cumplir con esta función, la cual pasa por el fortalecimiento de procedimientos y mecanismos de supervisión, las intervenciones preventivas, la vigilancia sobre quienes y bajo que procedimiento se otorga la contratación de obras del Estado. En este sentido, el tiempo nos ha demostrado que la reforma constitucional de 1996 resultó débil en temas como la publicidad y el control. Respecto a la publicidad sobre el origen, gasto y patrimonio de los partidos, la Constitución no brinda ni una sola regla. En cuanto a la vigilancia y control sobre el financiamiento se requieren mecanismos precisos que la Constitución tampoco establece y deja a la ley secundaria para su regulación. Además, el caso *Amigos de Fox*, nos demostró que el IFE tiene facultades legales insuficientes, pues aun y cuando puede ordenar auditorías y verificaciones y revisar los informes de ingresos y egresos, en los hechos ve limitada su actuación por el secreto bancario.

2. En seguida, se observan controles legales mal ejecutados. Rara vez se aplican las sanciones correspondientes. El caso del PRI en México por el asunto PEMEXGATE es una notable excepción. Es mas, hay países como El Salvador, Perú y Uruguay que no estipulan sanción alguna a la violación de disposiciones legales correspondientes con el tema del financiamiento. El establecimiento formal de las sanciones no ha ido acompañado pues, de una verdadera aplicación de las mismas. Entre las razones de esta falta de aplicaciones de las penas podemos citar la debilidad institucional y técnica de los organismos encargados de hacer cumplir las disposiciones en esta materia, la falta de independencia de determinados órganos electorales respecto del gobierno o de los partidos políticos, así como la corrupción y las prácticas de soborno a funcionarios de dichas instituciones.

3. Además, aunque las contribuciones a los partidos políticos y las campañas son dos de los más importantes y más directos canales a través de los cuales el dinero puede ser usado para influenciar a los políticos, no son los únicos. Las restricciones en el financiamiento de partidos y elecciones son probadamente inefectivas cuando vemos que otras formas de financiamiento permanecen no comprobadas. Y siempre están surgiendo nuevas formas de como evadir el control sobre el gasto en las campañas. Tengamos en cuenta que las agrupaciones o individuos que poseen algún tipo de prohibición o limite para participar directamente en la financiación de los partidos, suelen buscar mecanismos para evadir esas barreras apoyando a los partidos o candidatos a través de algún tipo de financiación indirecta o de gastos independientes, los cuales son difíciles de detectar por los órganos de control. Medidas como la publicidad de los nombres de los donantes han sido eludidas mediante formulas como *issue advocacy*⁸.

4. Finalmente, encontramos otro aspecto que podría resultar el más discutible. Me refiero a la contribución que realiza dicha función a la *partidizacion* de los órganos electorales. En México, ante el reconocimiento del éxito y contribución a la consolidación democrática de los organismos electorales, tal pareciera que en ellos todo es perfecto y no perfectible. Sin embargo, ocultar la tendencia a la *partidizacion* de estos organismos, es como tratar de parar el sol con un dedo, sobre todo después de la bochornosa integración del Consejo General en 2003, la cual fue convertida por los partidos políticos en un verdadero botín. Este fenómeno suele recrudecerse en las entidades federativas, en donde existen menos mecanismos de control. De esta forma, resulta innegable que los partidos ven cada vez más la integración de los órganos electorales como oportunidades para promover un coto de poder o interés partidista.

Al respecto, consideramos que la fiscalización de los recursos y la aplicación de las sanciones administrativas correspondientes contribuyen a esta *politización* del órgano electoral. Se trata de funciones que por su propia naturaleza, confrontan a los consejeros con los partidos y sus intereses, por lo que el Consejo general termina perdiendo su función como espacio de concertación y diálogo.

Por todas estas complicaciones, en los hechos los principales controles al financiamiento de la política han sido extra políticos, como las investigaciones periodísticas o legislativas, la sociedad civil, la opinión pública y los medios de comunicación. Actividades de organizaciones de la sociedad civil junto con el trabajo de cierto periodismo responsable, han jugado roles estelares en la vigilancia de procesos electorales que hoy cada vez son más públicos. Dichos procesos de auditoria social han sido

⁸ Asociaciones ciudadanas que toman como suyo el ideario de algún candidato y realizan una campaña paralela para beneficiar indirectamente a ese candidato, caso *Amigos de Fox*.

fundamentales para iniciar, respaldar o complementar la acción de los organismos del Estado a cargo del control, vigilancia y fiscalización de los procesos electorales.

F. La opción de los organismos administrativos especializados: el caso de la Contraloría de la Legalidad Electoral de Chiapas

En general, observamos que la tendencia prevaleciente es la de adjudicar esta responsabilidad o órganos electorales. Sin embargo como hemos visto, vale la pena hacer algunas advertencias:

a) La primera, hasta ahora esto resulta insuficiente mientras no se avance en el fortalecimiento de las competencias y los recursos - económicos, técnicos, humanos- de estos órganos, en especial las facultades para la revisión de los informes que deben presentar los partidos, a la vez que sus capacidades para investigar el origen y destino de los recurso financieros de las organizaciones políticas⁹.

b) La segunda, que a pesar de la regulación del financiamiento privado, en cuanto al tope de las aportaciones y a las personas facultadas para ello, los particulares encuentran vías para inyectar dinero a las campañas sin que se tenga la posibilidad de detectarlo fácilmente. La constitución de estructuras paralelas a la de los partidos políticos para recaudar e invertir dinero en las campanas, dificulta la contabilidad real de los gastos, e incluso, la verificación del origen legítimo de las aportaciones. Lo anterior, justifican la necesidad de tener un órgano dedicado exclusivamente a la vigilancia de los gastos de los partidos políticos, cuya principal arma sea la prevención de conductas delictivas, sin dejar de sancionarlas y denunciarlas si las comete cualquier partido.

c) Por último, que como hemos analizado, la tendencia a que los organismos electorales encargados de organizar el proceso electoral actúen como órganos de control, aunado a los mecanismos establecidos para integración de estos organismos ha terminado por *partidizarlos*. Por ello, es válido explorar la posibilidad de que otros tipos de órganos de control desempeñen estas funciones.

⁹ Respecto de este punto, cabe señalar que los representantes del PRI, PAN y PRD ante el IFE se comprometieron después del proceso electoral federal de 2003 a promover reformas legislativas que faculten al Instituto fiscalizar sin límites el gasto y financiamiento de los partidos. Con estas facultades, el IFE podría solicitar a las agrupaciones y partidos la información y documentación necesarias para supervisar el ejercicio de sus recursos en elecciones primarias, precampañas y campanas. Sin embargo, hasta ahora, los grupos parlamentarios no han podido concretar una siguiente reforma en materia electoral.

En este sentido, resulta interesante por su carácter inédito y propositivo, el nuevo marco institucional en materia electoral del estado de Chiapas. En noviembre pasado, se llevo a cabo una reforma constitucional en dicha entidad que tuvo la visión de crear un Órgano administrativo y autónomo, destinado exclusivamente a velar por el respeto a la ley, por la imparcialidad de los poderes públicos, así como por la transparencia del financiamiento de los partidos políticos y los gastos en precampañas y campanas. Se trata de la Contraloría de la Legalidad Electoral, organismo completamente inédito, puesto que en ninguna parte del mundo se destina esta función a un ente autónomo y especializado en la materia.

Lo anterior pudiera verse como un retroceso o limitación a las facultades alcanzadas por el Instituto Federal Electoral a raíz de las últimas reformas, sin embargo, nos parece que debe verse más bien como una oportunidad para descargar al órgano electoral de competencias políticas, y fortalecer su función como organizador del proceso electoral. Se requiere cada día de mas ciudadanos profesional y moralmente aptos para garantizar la celebración periódica y pacifica para renovar a los poderes públicos del Estado, por lo que la reforma chiapaneca ha tendido ha orientar al Instituto Estatal Electoral hacia esa función.

La Contraloría de la Legalidad Electoral es un organismo que se apega a las características necesarias para realizar las funciones de fiscalización de los gastos de partidos y candidatos en las democracias contemporáneas, puesto que es de carácter administrativo y conserva su naturaleza autónoma. Para garantizar dicha autonomía, el nombramiento de sus integrantes se hace a través de la aprobación de una mayoría calificada en el Congreso del estado, respecto de las propuestas enviadas por el Ejecutivo, por lo que se requiere el mayor de los consensos. En este mismo sentido, la ley garantiza la durabilidad del encargo por ocho años y sus integrantes no pueden ser removidos excepto a través de juicio político. Asimismo, se estableció que el órgano fuera colegiado, a efecto de evitar la concentración de poder en una sola persona.

En Chiapas, al igual que en el ámbito federal, la fiscalización de los partidos estaba a cargo de un Comité de supervisión del financiamiento de los partidos y de la revisión de los informes sobre el origen y destino de sus recursos anuales, mismo que le proponía al Consejo General del Instituto Estatal Electoral la aprobación de un dictamen y la aplicación de sanciones, en su caso. Pero al crearse la Contraloría de la Legalidad Electoral se estableció que la facultad revisora y sancionadora en materia de financiamiento a los partidos políticos, debe recaer en un órgano absolutamente técnico, en el que no participen los partidos políticos.

Más que un órgano sancionador, la naturaleza de la Contraloría es preventiva. Busca mediante campañas de difusión y prevención que los partidos y demás actores políticos se sujeten al marco jurídico electoral. Las sanciones están establecidas en la ley y son necesarias, pero apegándonos a la naturaleza preventiva con la que la Contraloría ha sido creada, su aplicación debe entenderse como un fracaso de sus programas preventivos. La misma ley obliga a la creación de un Comité de Vinculación para la prevención y control de la legalidad, el cual debe constituirse con la participación de los partidos. La prevención se extiende a los distintos servidores públicos para garantizar su imparcialidad.

Este organismo puede establecer contacto directo con los órganos internos de los partidos para mantenerlos permanentemente informados, practicar auditorias en cualquier tiempo, recibir denuncias de ciudadanos o partidos por dinero sucio en los partidos e investigar tales aseveraciones, lo que era prácticamente imposible para el Comité de Supervisión del IEE por las asignaciones de trabajo y responsabilidades de los de consejeros electorales.

Además de lo anterior, la Contraloría requiere de guardar reserva de los asuntos que tiene en trámite, es hasta cuando dictamine lo que ante ella se presentó cuando se hará público si existe alguna conducta que amerite sanción a un partido por mal manejo de sus recursos. La ventaja es que al recaer esta función en un organismo distinto al Instituto Electoral, la negociación política para el buen desarrollo de un proceso electoral o la participación de los partidos en el Consejo General no estará supeditada a los resultados de las auditorias practicadas.

Uno de los aspectos más novedosos de esta Contraloría, lo constituye su competencia para verificar que las propuestas de campaña que realicen los candidatos que postulen los partidos políticos o coaliciones, se ajusten a lo establecido en las plataformas electorales registradas por sus partidos políticos. Con ello se garantiza la congruencia ideológica de los candidatos respecto del partido o partidos que los postulan, brindándole con ello certeza al electorado. En el mismo sentido, la Contraloría debe fiscalizar que las propuestas de campaña que presenten los candidatos a Gobernador y Presidente municipal de los partidos políticos y las coaliciones a los ciudadanos sean cumplidas. Como podemos darnos cuenta, alcanzar este objetivo, requiere de un gran esfuerzo imaginativo, a efecto de crear los mecanismos idóneos para monitorear los compromisos contraídos por los candidatos con la sociedad y su cumplimiento. Sin lugar a dudas, con ello el Pleno de la Contraloría tiene ante sí un complicado desafío para elaborar los lineamientos respectivos que permitan la viabilidad de dicha disposición constitucional.

Quizás la facultad que genera más polémica, pero que tendrá el impacto más inmediato, lo constituye la que pone en manos de este órgano la responsabilidad para que los distintos actores políticos se

ajusten a los tiempos electorales. Esto derivado de la recién inaugurada regulación de las precampañas en el estado. La regulación de los tiempos electorales, más que la vulneración de un derecho político, es un masivo reclamo popular derivado del excesivo tiempo y dinero destinado por los distintos actores políticos del país con el afán de obtener las candidaturas de los partidos políticos. Al respecto, la Contraloría puede amonestar, aplicar multas e, incluso, inhabilitar a aquellos ciudadanos que realicen actividades proselitistas en tiempos no establecidos por la ley (Realmente informa de la sanción, la cual debe ser aplicada en su momento por el IEE). Sin embargo, no olvidemos que todas las resoluciones de este órgano son recurribles ante el Tribunal Electoral del Estado.

G. Conclusiones

La financiación de los partidos y de la política no es un asunto de poca monta pues constituye la esencia del debate público emergente en el ámbito de las relaciones siempre necesarias, pero tensas y riesgosas entre el dinero y el ejercicio de la política. Como hemos visto, hay todavía mucho por hacer en el campo del robustecimiento institucional y de la independencia orgánica de consejos, tribunales e institutos electorales, órganos de la justicia electoral, contraloría y fiscalías e instancias investigativas en materia de delitos y faltas electorales. Sin embargo, no podemos soslayar el carácter sugerente y progresista de la reforma constitucional llevada a cabo en Chiapas, la cual pone sobre la mesa un modelo administrativo diferente que busca garantizar la equidad y la transparencia en los procesos electorales.

Se trata de una propuesta institucional nueva, que esta en marcha y que antes de pensar en convertirla en el modelo a seguir en otras entidades o países, debemos darle el tiempo prudente para evaluarla. Y cuando llegue el momento de hacerlo, antes de traspolarla a otros contextos no debemos perder de vista que el problema de la financiación política es una realidad compleja e innegable y que no existen soluciones mágicas a las cuales recurrir. De ahí, precisamente, la importancia de que todo intento de reforma electoral en materia de financiación tenga brújula para no perder su norte. La instauración de un sistema de financiamiento transparente y sujeto a control debe responder a las particularidades y necesidades propias de cada país. Dicho sistema debe ser producto de una combinación de marcos legales efectivos, con un fortalecimiento organizacional y técnico de las instituciones de control, y la actitud vigilante de la sociedad civil y de los medios de comunicación comprometidos con el control y la sanción de los abusos.

La premisa de que en materia electoral no existen verdades absolutas o soluciones ideales cobra aun mayor fuerza en el ámbito de la financiación por dos razones principales. Una, la estrecha vinculación

del tema tanto con las características específicas del sistema político en general, como con las del sistema de partidos en particular. Dos, la relación indisoluble que el tema presenta con los valores de la cultura política, lo que puede llevar a que una misma solución sea valuada de manera totalmente contradictoria en contextos diferentes. Así por ejemplo. Mientras en los países escandinavos la publicación de los gastos electorales y de las fuentes de financiamiento es percibida como una violación al principio fundamental del secreto de voto, en otros países (Alemania y Canadá), por el contrario, son vistos como una garantía de la transparencia de la vida política y del derecho de la ciudadanía a estar debilitadamente informada.

Lo que esta claro es que hay que avanzar hacia la transparencia, aunque ello implique encarar sin tapujos el espinoso tema del financiamiento de las líneas internas de los partidos, para que las instituciones no sean trincheras de la competencia intrapartidaria, sino ámbitos desde los que se pueda mejorar la vida de los ciudadanos. Demostrarle a la gente que la política puede tener otro sentido. Que la transparencia y la austeridad pueden ser lo contrario de la imposibilidad y la impotencia. El futuro, claro que puede ser distinto.