

Financiamiento privado a los partidos en México

Avance de investigación en curso

Grupo de Trabajo núm. 13. Reforma del estado, gobernabilidad y democracia

Tania M. Martínez Cárdenas

Resumen:

Con base en un análisis crítico de los datos oficiales sobre los donantes de los partidos en México, en este trabajo se expone cómo el modelo de financiamiento vigente es permeable a las grandes donaciones privadas, a pesar de que pretendía evitar este tipo de aportaciones, dados los peligros que ello implica para la construcción del poder político y la toma de decisiones democráticas.

Palabras clave: Financiamiento partidos, grandes donantes, México

En esta ponencia pretendo mostrar, a partir del análisis de los datos disponibles sobre los donantes de los partidos en México, que las finanzas privadas de estos organismos están integradas por grandes donantes.

El examen de estos datos es relevante porque hay una idea equivocada sobre el país entre diversos analistas latinoamericanos respecto a que los modelos de financiamiento a los partidos que asignan una fuerte cantidad de recursos públicos están razonablemente blindados contra los grandes donantes y colocan a México como un ejemplo de esto. (OEA, 2011:95)

El modelo de financiamiento a los partidos políticos en México es un modelo mixto, en el que constitucionalmente debe predominar el subsidio público (art. 41) sobre el privado, razón por la cual el Estado les asigna una generosa bolsa de recursos públicos a estos organismos, una de las más costosas del mundo.¹ Asimismo, la ley establece límites a las donaciones al financiamiento privado y a las aportaciones privadas. La finalidad de este modelo de financiamiento ha sido evitar la existencia de grandes donantes que eventualmente puedan influir en la toma de decisiones públicas.

Sin embargo, esta afirmación sobre el caso mexicano estaría en duda a partir de dos hechos. Por un lado la fiscalización a los partidos políticos en México tiene una serie de zonas oscuras que impiden ver con claridad cuánto dinero ingresa a las arcas de estos organismos y, por otra parte, los mismos datos oficiales arrojan que las finanzas privadas de los partidos están integradas por grandes donantes.

Quienes han dedicado muchos años a estudiar el control de las finanzas de los partidos en las democracias occidentales, han destacado que es imposible el control total del dinero (Cordes y Nassmacher, 2001). En México tampoco es posible controlar el dinero de los partidos, sobre todo el dinero en efectivo, cuyo flujo se ha incrementado con la importancia que ha adquirido el narcotráfico en la economía nacional. Asimismo, tampoco son controlables todas las aportaciones en especie.

Adicionalmente, los partidos han tendido a recurrir a la “contabilidad creativa” (a la manera de cualquier empresa mercantil) para hacer que sus cuentas cuadren con las exigencias legales, por lo que

¹ De acuerdo con el Índice de Gasto Político (IGP) de Karl Heinz Nassmacher el subsidio estatal a los partidos políticos en México fue el segundo más costoso en el ciclo electoral 1994-2000, comparado con 18 países, cuyas elecciones se desarrollaron en tiempo similares. En orden descendente Nassmacher sitúa así el costo electoral: 1) Israel, 2) México, 3) Austria 4) Italia, 5) Japón, 6) Suecia, 7) Polonia, 8) España, 9) Alemania, 10) Francia, 11) Irlanda, 12) Canadá 13) Estados Unidos 14) Suiza, 15) Dinamarca, 16) Australia, 17) Inglaterra, 18) Países Bajos. (Nassmacher, 2009:115)

los datos oficiales tienen este sesgo informativo, a pesar de que las autoridades electorales subrayen con frecuencia que han mejorado las capacidades fiscalizadoras de los recursos.

No obstante, que los datos oficiales no muestran lo que verdaderamente ocurre con el dinero privado a los partidos en México, los utilicé para mi investigación doctoral —parte de la cual presento ahora—, tomando con precaución los resultados que su análisis pudiera arrojar.

Particularmente, tomé como base para el análisis las aportaciones que se realizaron a los partidos durante el año 2000.² Por razones de recursos y del tamaño de la información únicamente se realizó una base de datos con todos los donantes de aquel año.³ Esto, sin embargo, no demerita el trabajo. Si bien se puede ser cauto y algunos establezcan que no se puede extrapolar la información hasta la actualidad, al menos debe quedar como una hipótesis susceptible de ser actualizada. Asimismo, tomé el año 2000 porque ese año se produjo la alternancia en el poder luego de que dominara el PRI por 71 años. Esto es importante porque aquel año electoral produjo un gran activismo político, incluyendo de los sectores poderosos económicamente.

Como un primer resultado del análisis de la base de datos de los donantes de los partidos, se pudo observar que los ciudadanos participan poco en el sustento económico de los partidos. Si se toma en consideración el padrón electoral de aquel año, que alcanzó los 59 millones 584 mil 542 ciudadanos,⁴ se observa que el conjunto de donantes de todos los partidos —de un total de 6- fueron de 7 mil 841 personas físicas o morales, lo que equivalió a 0.01315 del total del padrón electoral. (De acuerdo con la ley, el porcentaje mínimo para lograr el registro oficial como partido es el 0.026% del total del padrón actualizado).

De manera, individual, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) —que entonces era el partido gobernante— tuvo formalmente 4 mil 947 aportantes, equivalente al 0.00830% del padrón electoral; el Partido Acción Nacional-Partido Verde Ecologista de México (PAN-PVEM) tuvo 2 mil 498 aportantes, equivalente a 0.00419 del padrón electoral; el Partido de la Revolución Democrática (PRD) 302, equivalente al 0.00050 del padrón electoral; el Partido del Trabajo (PT), 92; y el Partido Alianza Social (PAS), 2.

Otro hallazgo importante que se desprendió de la revisión de los donantes en 2000, fue que un pequeño porcentaje de éstos aporta casi la totalidad de los recursos privados de los partidos y que los montos que aportan no son pagables por ciudadanos corrientes.⁵

Es decir, el total del dinero privado que reciben los partidos lo pagan grandes donantes, entendidos éstos como aquellas personas que aportan recursos en montos que están por encima de los ingresos de un ciudadano común, caracterizado éste como aquel que obtiene un ingreso promedio, es decir, un ingreso per cápita anual.

² Quedaron excluidos de mi análisis los donantes del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), del Partido de Centro Democrático (PCD) y del Partido Democracia Social (PDS) porque el IFE no los publicitó, debido a que perdieron su registro como partidos políticos, ya que no obtuvieron el mínimo de votación total emitida en la elección de aquel año que correspondió a 2%. Tampoco fueron incluidos en este análisis los donantes de los partidos Convergencia y Partido de la Sociedad Nacionalista (PSN) porque no reportaron ingresos por aportaciones.

³ La autora ha construido una base de datos con los aportantes efectivos de los partidos, utilizando los registros oficiales. En 2000 las aportaciones de cada persona aparecen dispersas, por lo que fue necesario sumarlas para obtener los aportantes efectivos. En 2000 los partidos registraron 18 mil 777 aportaciones, pero el número de aportantes efectivos fue de 7 mil 841 donantes.

⁴ El padrón electoral corresponde a todos los ciudadanos registrados ante el órgano federal electoral, Instituto Federal Electoral (IFE), pero que no necesariamente han concluido sus trámites de obtención de credencial para votar, mientras que la lista nominal se refiere a todos los ciudadanos que tienen credencial para votar y que por tanto pueden emitir su voto el día de la elección.

⁵ En 2000 el monto máximo de aportación para cada persona física o moral fue de 750,228.06, según el Diario Oficial de la Federación publicado el 15 de febrero de 2000.

Durante la elección presidencial de 2000, el conjunto de los partidos y coaliciones que participaron en la competencia electoral tuvieron un total de 7 mil 841 donantes, de los cuales 2 mil 27 (25.85%), aportaron el equivalente o más que ingreso per cápita anual, que en aquel año ascendió a 22 mil 428 pesos. Este 25.85% de donantes aportó 91.17% del total de los ingresos privados que registraron el conjunto de los partidos aquel año.

Si se revisan los donantes por partido o por coalición, se reitera que un porcentaje pequeño de éstos paga la mayor parte de los ingresos privados que reciben los partidos, con la excepción de los partidos pequeños.

En efecto, de 4 mil 947 donantes que tuvo el PRI en 2000, 20.56% personas (físicas y morales) aportaron 91.52% de total del dinero que recibió este organismo por concepto de aportaciones y donaciones.

En el caso de la coalición PAN-PVEM, 31.35% de aportantes, de un total de 2 mil 498 personas (físicas o morales), donaron 90.53% del total de los ingresos. En el caso del PRD, 31.88% donantes de un total de 480, donaron 91.32% del total de los ingresos. (Véase **Cuadro 1. Índice de Concentración de donantes**)

En el caso de los partidos pequeños, cuyas aportaciones e ingresos de dinero privado fueron insignificantes durante el 2000, puede decirse que dominan los pequeños aportantes. Así, en el caso del PT, 80.43% de donantes, de un total de 92, aportaron 95.14% del total de los ingresos de los partidos. En este caso se trata de un partido pequeño, con un monto de dinero pequeño, del mismo modo que el PAS que sólo contó con 2 donantes.

La escasa influencia en la toma de decisiones que tienen estos partidos, tanto en el congreso como en el gobierno, es quizá lo que explica que carezcan de donantes y, por tanto, que sus pocos ingresos privados provengan de sus integrantes que logran un puesto de representación en el congreso, que sólo destinan montos pequeños de dinero a su partido.

Índice de Concentración de Donantes

Partido	Donantes efectivos	Grandes donantes	% de Grandes donantes	Monto total financiamiento privado	Suma aportaciones grandes donantes	Índice concentración grandes donantes
PRI	4,947	1017	20.56%	171,286,319	156,762,271.91	91.52%
PAN-PVEM	2,498	783	31.35%	121,270,383	109,795,969.11	90.54%
PRD	480	153	31.88%	14,765,434.25	13,484,812.13	91.33%
PT	92	74	80.43%	4,232,042.44	4,026,502.44	95.14%
PAS	2	-	-			

Fuente: Elaboración propia con base en la lista de donantes de los partidos en 2000 que publica el IFE en su página de Internet: <http://www.ife.org.mx/documentos/PPP/ppp/consulta.htm>, consultado 30 de julio de 2013.

Aunque en este trabajo se tomó como referencia el ingreso per cápita anual para caracterizar a los grandes donantes, es claro que ningún ciudadano común aportaría su ingreso total de un año a un partido.⁶ Lo que se quería evidenciar con este parámetro es que un ciudadano común sólo puede

⁶ Se tomó la referencia del ingreso per cápita porque es una referencia, cuya elaboración está metodológicamente explicada y puede ser consultada por cualquier ciudadano. El salario mínimo es menor y también está ampliamente justificada su

aportar según sus posibilidades económicas y que quienes sostienen el financiamiento privado a los partidos políticos en México no son ciudadanos comunes, sino aquellos que poseen poder económico o tienen más acceso a recursos, independientemente si éstos son producto de su trabajo.

Si bien no se tienen elementos para saber si realmente predomina el financiamiento público en la estructura de las finanzas partidistas mexicanas, como lo establece la constitución; el que predominen los grandes donantes en las finanzas privadas –según datos oficiales- arroja como foco rojo que la independencia de los partidos mexicanos y las decisiones públicas pueden estar comprometidas con intereses particulares, a pesar de la existencia de la enorme bolsa de financiamiento público.

Si partimos del hecho de que en política no hay dinero neutral y que éste siempre es un recurso de poder, no se puede pensar que quienes destinan montos de dinero, más allá de los que usualmente un ciudadano común puede dar, lo hagan de forma desinteresada.

Si bien ningún gran donante tiene asegurada su contraprestación a cambio de su dinero –ya sea porque el partido al que aportó dinero pierda o decida no cumplir su promesa-, lo que se quiere subrayar en este trabajo es que este riesgo está latente y –tal como lo demuestran muchas experiencias políticas (el caso Bárcenas ocurrido recientemente en España, por ejemplo)-, siempre está abierta la posibilidad de subordinación al gran dinero, por encima del interés general que supone la democracia.

El financiamiento privado, basado en grandes donantes, es un riesgo que compromete negativamente la independencia del partido y lo distancia de sus bases de militantes y simpatizantes comunes, que no aportan ningún recurso o que aportan montos pequeños de dinero. Esto debe llamar la atención, pues el dinero como recurso de poder impacta en la democracia interna de los partidos y en el sistema político en general.

Asimismo, se puede sostener que el fenómeno de los grandes donantes en la estructura financiera de los partidos en México puede ser de una magnitud mayor a lo que imaginamos, a partir del hecho de que la fiscalización de sus recursos tiene profundas limitaciones para rastrear todo el dinero que ingresa a las campañas.

La gran impunidad que rodea a la fiscalización refuerza esta hipótesis, pues anima a los partidos a buscar dinero ilegal para sus campañas. Al no ser interpelados en el plano jurídico de manera ejemplar, observan las multas por violación a las normas del dinero como parte de los costos de campaña que eventualmente se pagarán con el dinero público que reciben del Estado o bien serán compensados con los beneficios que se obtienen al llegar al gobierno, debido a las oportunidades de negocios que abre el acceso a éste.

Esto lleva a plantear que una enorme bolsa de dinero público, como la que existe en México para los partidos, no persuade a estos organismos de buscar al gran dinero privado, como lo sostienen los analistas sobre las finanzas de los partidos en América Latina.

La lógica de la ganancia forma parte de la naturaleza del empresario que hará lo posible porque sus negocios crezcan, a contracorriente de las leyes electorales, sobre todo si existe un sistema de justicia tan permisivo como el de México.

En contrapartida, los partidos también quieren el dinero de los grandes donantes para ganar elecciones, sobre todo a medida que cada vez resulta más costoso movilizar el voto para efectuar las campañas, dado el desprestigio extendido que tienen estos organismos entre la población.⁷

Así, el dinero público en sí mismo no es garantía para evitar la llegada de grandes donantes a los partidos, ni para disminuir sus posibles efectos negativos. El problema del gran dinero en la construcción de la democracia no debe avanzar por los mismos senderos de discusión que pretenden únicamente transparentar los recursos de los partidos, poner límites a los recursos privados o aumentar

medición; sin embargo, las familias y en general las personas en México tratan de hacer labores adicionales para obtener mayores ingresos ante la insuficiencia del salario mínimo.

⁷ De acuerdo con la encuesta sobre corrupción de *Transparencia Internacional 2013*, en 51 países de 107, los partidos políticos son la institución más corrupta. Uno de estos países en donde se desarrolla esta percepción es México.

el financiamiento público. Se trata de avanzar hacia una discusión que plantee la relación entre dinero y poder y cómo ésta afecta los principios de soberanía popular e igualdad política. Esto implica una discusión amplia sobre el poder económico en la política y su relación conflictiva con la democracia.

Bibliografía

Cordes Doris y Nassmacher Karl-Heinz, “Mission imposible: Can anyone control the unlimited of political Spending?” en Nassmacher Karl-Heinz (ed) (2001), *Foundations for Democracy. Approaches to Comparative Political Finance*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, pp. 267-286.

Diario Oficial de la Federación (2000), 15 de febrero.

Nassmacher Karl-Heinz (2009), *The funding of party competition. Political Finance in 25 democracies*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden.

Organización de Estados Americanos (2011), *Política, dinero y poder. Un dilema para las democracias de las Américas*, OEA-IFE-IDEA-FCE-AECID, México.

Internet

Instituto Federal Electoral: <http://www.ife.org.mx/documentos/PPP/ppp/consulta.htm>, consultado 30 de julio de 2013.

Transparencia Internacional México: <http://www.tm.org.mx/presentan-barometro-global-de-la-corrupcion-2013/> Consultado el 13 de julio de 2013.