

DE LAS NORMAS A LAS BUENAS PRÁCTICAS

El desafío del financiamiento
político en América Latina

Editores

Steven Griner
Daniel Zovatto

Publicado por la
Organización de los Estados Americanos (OEA)
y el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA)

San José, Costa Rica
2004

© Organización de los Estados Americanos (OEA)
© International IDEA
Primera Edición, octubre 2004

Las opiniones expresadas en este libro pertenecen a los autores y no necesariamente reflejan los puntos de vista de la Organización de los Estados Americanos o del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral.

Zovatto, Daniel

De las normas a las buenas prácticas: el desafío del financiamiento político en América Latina / Editores Daniel Zovatto, Steven Griner.

408 p. ; 19.6 x 27 cm
ISBN 0-8270-4723-1

1. Campaign funds. 2. Political parties-Campaign funds.
3. Political parties-finance. I. Griner, Steven. II. Title. III.
Organization of American States. IV. Instituto Internacional
para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA).
JF2112.C28 Z68 2004

ISBN 0-8270-4723-1

Impreso por Compañía ABC Ediciones del Sur S.A.
San José, Costa Rica, en el mes de octubre de 2004

Agradecimientos

Esta publicación es resultado del esfuerzo conjunto de la Organización de los Estados Americanos, OEA, y del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, International IDEA, para realizar un proyecto de investigación que presenta el estado del arte del financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales en América Latina.

Su realización no habría sido posible sin el compromiso y la participación de un calificado y amplio grupo de expertos latinoamericanos. Sus valiosas contribuciones y la recopilación y sistematización de información que llevaron a cabo resultaron fundamentales para la consecución de los objetivos propuestos. Expresamos nuestro agradecimiento a Christian Gruenberg (Argentina), René Mayorga (Bolivia), Bruno Speck (Brasil), Humberto de la Calle (Colombia), Luis Alberto Cordero (Costa Rica), Claudio Fuentes (Chile), Félix Ulloa (El Salvador), Luis Verdesoto y Michel Rowland (Ecuador), Manfredo Marroquín (Guatemala), Guillermo Casco (Honduras), Arturo Núñez (México), Rosa Marina Zelaya (Nicaragua), Eduardo Valdés (Panamá), Patricia Marchewka (Paraguay), Percy Medina (Perú), Isis Duarte (República Dominicana), Juan Rial (Uruguay), Humberto Njaim y Mercedes de Freitas (Venezuela).

Nuestra gratitud, asimismo, a los expertos que nos acompañaron en los talleres que se organizaron para validar la metodología de investigación: Clyde Wilcox, Doug Payne, Herbert Alexander, Miriam Lapp, Gene Ward, Christian Gruenberg, Menachem Hofnung, Michele Schimpp, Selwyn Ryan, Shelley McConnell, Silke Pfeiffer y Rafael Roncagliolo.

La obra cuenta con cinco estudios temáticos elaborados por destacados especialistas que analizaron y sistematizaron las informaciones nacionales con el objeto

de brindar una lectura comparada latinoamericana sobre aspectos críticos del financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales. En este sentido agradecemos su colaboración a Humberto de la Calle, quien trató el tema de los sistemas de financiamiento; a Juan Rial, quien abordó la cuestión del acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación; a Delia Ferreira Rubio, quien hizo el análisis de las regulaciones en materia de rendición de cuentas y divulgación; a Félix Ulloa, quien estudió los mecanismos de control y el régimen de sanciones; y a Laura Velásquez y Ana Isabel García, quienes trabajaron el tema del financiamiento desde una perspectiva de género.

Además de los estudios temáticos y de los casos nacionales, esta publicación cuenta con tres análisis subregionales, cuya elaboración agradecemos a Kevin Casas y Daniel Zovatto, por el estudio sobre Centroamérica, Panamá, República Dominicana y México; a Humberto Njaim, por el análisis sobre la región andina; y a Delia Ferreira Rubio, para el caso del cono sur.

Merecen también nuestro reconocimiento los expertos que contribuyeron a revisar y validar la información contenida en esta obra: Torquato Jardim, Jorge Lazarte, Juan Ignacio García, Carlos Huneuss, María Magdalena Forero, Gonzalo Brenes, Ricardo Córdova, Carlos Aguinaga, Jorge Mario García Laguardia, Gabriel Medrano, Mario Aguilar, Jesús Orozco, Dionisio Palacios, Line Bareiro, Fernando Tuesta, Luis Arias, Flavio Darío Espinal, José Enrique Molina, Humberto Njaim, Jesús Castellanos y Rodolfo González Rissoto.

Finalmente, nuestro agradecimiento para Daniel Zovatto (International IDEA) y Steven Griner (OEA), quienes tuvieron a su cargo la dirección del proyecto y la edición de esta obra; para Gonzalo Brenes, Ileana Aguilar y César Arias, por su labor de coordinación y seguimiento en las diferentes etapas de la investigación; así como, por el apoyo brindado, a los miembros del equipo de la OEA y de International IDEA, en especial a Eduardo Núñez, Juan Londoño, Silvia Pizarro, Marielos Sequeira y Marcelo Varela-Erasheva, cuyos aportes y compromiso contribuyeron al éxito de este proyecto.

Contenido

Prólogo 7

Introducción 9

I. Parte: ANÁLISIS TEMÁTICOS

Capítulo 1

Financiamiento político: público, privado, mixto

Humberto de la Calle 21

Capítulo 2

Financiamiento político: el acceso de los partidos a los medios de comunicación

Juan Rial 47

Capítulo 3

Financiamiento político: rendición de cuentas y divulgación

Delia M. Ferreira Rubio 77

Capítulo 4

Financiamiento político: órganos de control y regímenes de sanciones

Félix Ulloa 107

Capítulo 5

Financiamiento político y perspectiva de género

Ana Isabel García 143

II. Parte: ANÁLISIS SUBREGIONALES

Capítulo 1

Financiamiento político en Centroamérica, Panamá,

República Dominicana y México

Kevin Casas y Daniel Zovatto 187

Capítulo 2

Financiamiento político en los países andinos: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela

Humberto Njaim 235

Capítulo 3

Financiamiento político en el Cono Sur: Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay

Delia Ferreira Rubio 271

III Parte: LECTURA REGIONAL COMPARADA 295

De las normas a las buenas prácticas.

Una lectura regional comparada del financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales en América Latina

Steven Griner y Daniel Zovatto 297

IV Parte: APÉNDICES 343

Apéndice 1. Tablas sobre el financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales en América Latina 345

Apéndice 2. Bibliografía de referencia sobre el financiamiento político en América Latina 371

Apéndice 3. Notas curriculares de los editores, autores e investigadores 393

Apéndice 4. CD-ROM 405

Prólogo

El desarrollo democrático que ha tenido lugar en el continente americano en las últimas décadas ha contribuido significativamente a la consolidación de las libertades civiles y políticas en el hemisferio y ha reafirmado, asimismo, el valor de los procesos electorales como el mecanismo legítimo para la elección de las autoridades políticas. Como consecuencia de esta evolución, el papel de los partidos políticos ha cobrado relevancia fundamental para el funcionamiento de la democracia, sin cuya existencia ésta no sería viable.

En este marco, la consolidación de la competencia electoral se ha consagrado como uno de los grandes desafíos para la estabilidad y funcionamiento de la democracia. De este modo el fortalecimiento de los partidos políticos y la institucionalización de los sistemas partidarios, que agreguen y representen adecuadamente las aspiraciones e intereses de la ciudadanía, se erigen como una prioridad ineludible. Por otra parte, la organización y mantenimiento de un partido político y la participación en los procesos electorales son actividades que requieren suficientes recursos financieros, estableciéndose así un nexo inevitable entre dinero, partidos políticos y campañas electorales.

Esta relación, fundamental para la calidad de la democracia, generó en los últimos años inquietudes crecientes al constatarse que el ingreso de fondos provenientes de fuentes privadas ha comprometido, en muchos casos, la autonomía de los partidos y de las autoridades políticas a la hora de desempeñar sus funciones. Del mismo modo, el tema del financiamiento público ha generado un amplio debate sobre sus bondades y limitaciones.

La combinación de estos elementos ha motivado, en actores diversos, la búsqueda y la puesta en marcha de mecanismos dirigidos a garantizar una mayor

equidad y transparencia en el financiamiento de los partidos políticos y de las campañas electorales.

En este sentido y sobre la base de la premisa compartida de que el financiamiento de la política es hoy uno de los principales desafíos para la salud y la calidad de la democracia, la Organización de los Estados Americanos e International IDEA acordaron desarrollar un proyecto de investigación sobre este tema en 34 países de América Latina, Norteamérica (Estados Unidos y Canadá) y el Caribe.

Esta investigación presenta el estado del arte de las normas y prácticas del financiamiento de los partidos políticos y de las campañas electorales en el continente a partir de cinco enfoques temáticos: sistema de financiamiento, acceso a los medios de comunicación, rendición de cuentas y divulgación, órganos de control y régimen de sanciones, y perspectiva de género. El estudio, actualizado a diciembre del 2003, se entrega en tres informes: uno para los 18 países de América Latina, publicado en español; el segundo para Estados Unidos y Canadá, publicado en inglés, y un tercero que abarca a los 14 países del Caribe, también en inglés.

Se trata, tanto en su conjunto como individualmente, de una obra de consulta práctica, una herramienta de trabajo, que esperamos sea de utilidad para los políticos, los administradores electorales, las organizaciones de la sociedad civil y los académicos. Aspiramos a que sirva para profundizar en el estudio y debate sobre el desafío que para la democracia representa resolver adecuadamente la relación entre el dinero y la política, y contribuir a su vez a promover las reformas dirigidas a mejorar las condiciones de equidad y los niveles de transparencia del financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales.

**ORGANIZACIÓN DE LOS
ESTADOS AMERICANOS
OEA**

**INSTITUTO INTERNACIONAL PARA LA
DEMOCRACIA Y LA ASISTENCIA
ELECTORAL
INTERNATIONAL IDEA**

Introducción

A inicios del siglo XXI, habiendo transcurrido veintiséis años desde el comienzo de la “tercera ola” de democratización en América Latina, los partidos políticos, en cuanto agentes fundamentales del engranaje político electoral, por su papel de intermediación y canalización de las demandas ciudadanas, por sus labores en el ejercicio permanente del gobierno y la oposición, así como por las crisis de confianza y credibilidad que arrastran desde años recientes, se hallan en el centro del debate actual sobre el funcionamiento y perfeccionamiento de la democracia.

En este marco, el tema del financiamiento de los partidos políticos y de las campañas electorales ha concentrado progresivamente, a escala global, la atención de políticos, autoridades electorales, representantes de la sociedad civil y estudiosos, bajo la premisa de que buena parte de las condiciones para la consolidación, estabilidad y funcionamiento de la democracia pasa por la equidad en el acceso y la asignación de recursos para los partidos políticos, y por la transparencia con que éstos los administren.

La obligación de mantener aparatos partidarios en funcionamiento permanente, así como hacerle frente a campañas electorales costosas, ha generado en los partidos la necesidad de recaudar grandes sumas de dinero, haciendo de este modo más vulnerable el sistema a prácticas como el financiamiento ilegal, el tráfico de influencias y, en algunos casos, la penetración del *narcofinanciamiento* en la vida política de nuestras democracias.

Si bien el financiamiento de la política no es una actividad corrupta per se, recurrentes escándalos de corrupción y de uso de dinero ilícito en América Latina han encendido una luz roja, que advierte sobre la imperiosa necesidad de regular y controlar eficazmente el tema del dinero en la política, a fin de restaurar, entre otros aspectos, la confianza en las instituciones.

En efecto, en América Latina, desde 1978 y hasta la fecha, se han producido importantes avances en materia de regulación del financiamiento de los partidos políticos y de las campañas electorales, y, aun así, no ha sido suficiente. Toma fuerza entonces el argumento que, junto a un dinámico y progresivo proceso de reformas legales, debe generarse también un cambio en la cultura política de la ciudadanía y de los líderes políticos. Es indispensable, por lo tanto, que además del consenso político necesario para la sanción de reformas legislativas, exista por parte de los dirigentes políticos un verdadero compromiso con el cumplimiento de las nuevas reglas del juego y que éste se refleje en la coherencia entre el discurso y la práctica política. En consecuencia, se hace cada vez más claro que, para la adecuada solución de la fórmula “dinero y política”, no basta con el impulso de un proceso regulador.

Advertimos entonces, que estamos en presencia no solo de un tema estratégico, sino de un fenómeno complejo, polémico, delicado, abierto e inconcluso, que es trascendental para la calidad y funcionamiento de la democracia, para el que no existen panaceas ni fórmulas mágicas y al que debe abordarse y perfeccionarse mediante aproximaciones sucesivas que tomen en cuenta la realidad y cultura de cada país.

Un mandato claro y un compromiso institucional sólido

Frente a esta realidad y a los desafíos crecientes para el fortalecimiento de las democracias en América Latina, la III Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de las Américas, celebrada en Québec en abril del 2001, y la Carta Democrática Interamericana, firmada en Perú, en septiembre del mismo año, establecieron un claro mandato para la Organización de los Estados Americanos (OEA), a la que encarga trabajar en el fortalecimiento de los partidos políticos como instituciones esenciales de la gobernabilidad democrática. A partir de dicho mandato, la OEA constituyó el *Foro Interamericano sobre Partidos Políticos* (FIAPP) con el objetivo general de promover una agenda interamericana para la reforma y modernización de los partidos y sistemas partidarios. Así, tanto a escala hemisférica, como en los ámbitos subregionales y nacionales, el FIAPP sirve como un mecanismo de encuentro que facilita la construcción de consensos sobre temas de reforma política entre representantes de los partidos, sectores sociales, académicos, autoridades electorales, medios de comunicación e instituciones de la cooperación internacional. Adicionalmente, con el propósito de intercambiar experiencias, el FIAPP organiza reuniones anuales, talleres de trabajo, y distintas actividades en el campo de la capacitación política, la asistencia técnica y la investigación aplicada.

Por su parte, International IDEA trabaja activamente en América Latina desde 1997 en aspectos que incluyen, entre otros, la reforma constitucional, política y electoral, los diálogos para el desarrollo democrático, la importancia de la política para el desarrollo, la participación de las mujeres en la política, el diseño de sistemas electorales, democracia y conflictos profundamente arraigados, y el fortalecimiento de los partidos políticos y los sistemas de partidos. Así, junto a organismos electorales, gobiernos, organismos internacionales, organizaciones de

la sociedad civil y los partidos políticos mismos, International IDEA desarrolla activamente proyectos que procuran fomentar y fortalecer democracias estables, representativas e inclusivas. Recientemente, y en el ámbito específico del financiamiento político, International IDEA publicó su *Manual sobre el financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales*, el cual contiene un análisis comparado global sobre esta temática.

La convergencia de intereses, la coincidencia de agendas y proyectos en el área de partidos políticos de ambas instituciones, así como la experiencia derivada de las ventajas comparativas del trabajo de cada una de ellas en la región, motivó a la OEA y a International IDEA a suscribir, en noviembre del 2001, un acuerdo de cooperación con el objetivo de unir sus esfuerzos en la labor de promoción y fortalecimiento de la democracia en América Latina. A partir de ese momento, y en el marco del FIAPP –Foro en que International IDEA participa como miembro de su Consejo Consultivo– ambas instituciones han desarrollado conjuntamente una serie de iniciativas en distintas áreas temáticas, principalmente referidas a la gobernabilidad y al fortalecimiento de las instituciones políticas democráticas.

En el marco de este acuerdo de cooperación institucional, se gestó el presente proyecto de investigación sobre el financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales en América Latina, cuyos resultados presentamos en esta publicación. La investigación que origina esta obra constituye un esfuerzo sin precedentes en nuestro continente, realizado con el fin de analizar la situación y perspectivas del financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales en 34 países de las Américas. El presente estudio sobre América Latina forma parte de la trilogía que incluye, además de este, uno sobre Norteamérica (Canadá y Estados Unidos) y otro sobre los países que forman parte de la Comunidad Caribeña (CARICOM).

Objetivo y naturaleza de la investigación

El objetivo general de esta obra es reunir, sistematizar, analizar y divulgar, en un solo texto, las características principales, formales y reales, de los sistemas de financiamiento de partidos y campañas electorales de los 18 países estudiados¹. Asimismo, se pretende, por un lado, encontrar coincidencias y diferencias que permitan comprender mejor este aspecto central del funcionamiento de las democracias en América Latina y, por otro, identificar las principales tendencias de reforma y sus posibles repercusiones para los sistemas de partidos y los regímenes democráticos de la región.

El proyecto examina el financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales en América Latina, desde tres perspectivas: a) el análisis regional comparado a partir de cinco líneas temáticas: sistema de financiamiento, acceso a los medios de comunicación, rendición de cuentas y divulgación, órganos de control y

¹ Esta obra incluye normas y prácticas del financiamiento de partidos y campañas en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

régimen de sanciones, y perspectiva de género; b) el análisis comparado a nivel subregional (Centroamérica, Panamá, República Dominicana y México, subregión andina y cono sur); y c) 18 estudios de caso nacionales.

Lejos de prescribir fórmulas, modelos o recetas para el establecimiento, reforma o manejo de los sistemas de financiamiento de partidos y campañas electorales, este estudio presenta un mapeo de las opciones disponibles en el terreno de las reformas y sus posibles consecuencias, con el propósito de contribuir, con información y conocimientos, a motivar la reflexión y enriquecer el debate. Adicionalmente, el análisis formula una serie de recomendaciones no prescriptivas, que van dirigidas a los distintos actores involucrados en los procesos de reforma en materia del financiamiento político.

Por razones metodológicas y recursos limitados, esta obra no tiene como propósito llevar a cabo un análisis global y exhaustivo del “financiamiento de la política” en su concepción más amplia. Su objeto de estudio, más modesto y limitado, lo constituye los sistemas de financiamiento de partidos y campañas electorales, entendiendo por ello *la política de ingresos y egresos de los partidos para sufragar sus actividades ordinarias y electorales*². En este sentido, el proyecto pone énfasis en el estudio de las elecciones nacionales (particularmente las presidenciales), no incluyendo el análisis de los comicios regionales y locales, ni de otras dimensiones importantes pero propias de un concepto de financiamiento político *lato sensu*.

Consecuentemente el presente trabajo no pretende agotar el tema; por el contrario, debe ser visto como una nueva contribución que se inscribe dentro de la línea de investigaciones de carácter comparado, que se han venido desarrollando en Iberoamérica desde inicios de la década de 1990.

Estructura de la obra y público meta

Estructura de la obra

A la luz de los objetivos planteados, este texto se ha diseñado en su lenguaje y estructura, para facilitar su lectura y la comprensión del tema. No es un estudio estrictamente académico, si bien está basado en investigaciones rigurosas. Como ya se señaló, la obra está organizada en tres partes. La primera contiene cinco análisis temáticos; la segunda, tres estudios subregionales, y la tercera comprende una lectura regional comparada. Adicionalmente, la publicación se complementa con cuatro apéndices.

La primera parte, que comprende las contribuciones temáticas, se inicia con el estudio de Humberto de la Calle sobre las principales características de los sistemas de financiamiento de partidos y campañas vigentes en América Latina. Tras señalar la relevancia de la relación dinero-política y los desafíos que ella presenta a los sistemas democráticos, el autor ofrece un mapeo comparado de las particularidades

² A lo largo de esta obra, los términos “financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales”; “financiamiento político”; “financiamiento de la política”; “financiación de la política”; “financiamiento de partidos”; “financiamiento de campañas” y “financiamiento electoral”, serán usados en forma indistinta, si bien desde un punto de vista estricto existen diferencias conceptuales entre ellos.

del financiamiento público, privado y mixto en la región, y analiza los impactos de cada uno de ellos sobre el funcionamiento del sistema político.

El segundo estudio, elaborado por Juan Rial, desarrolla el tema del acceso de los partidos a los medios de comunicación. El autor analiza el papel de los medios y su responsabilidad social, la equidad en el acceso a ellos, la inversión en publicidad y la intervención del Estado en este ámbito, particularmente en lo que refiere a la regulación de espacios gratuitos. Rial dedica también un espacio al tratamiento del tema de las encuestas electorales, su regulación y sus efectos sobre el votante.

Las reglas y prácticas en materia de rendición de cuentas y divulgación son tratadas por Delia Ferreira Rubio. Estos instrumentos son, a juicio de la autora, algunos de los recursos más efectivos para controlar los movimientos financieros de los partidos y los candidatos. Ferreira analiza las prácticas actuales en la materia, la relevancia de un esquema transparente de rendición y divulgación de cuentas, y sus efectos positivos sobre la credibilidad de las instituciones políticas. Aborda, asimismo, la necesaria relación que debe haber entre el sistema de rendición de cuentas y las instituciones de control y supervisión.

El cuarto estudio temático se refiere a los órganos de control y el nivel de cumplimiento de la legislación existente. En su análisis, Félix Ulloa aborda los marcos regulatorios, los órganos de supervisión y el régimen de sanciones, advirtiendo que sin un sistema efectivo de control no existen los incentivos para el cumplimiento de las leyes. El autor analiza asimismo, las fortalezas y debilidades de estos sistemas, las principales tendencias de reforma en la materia y el papel de la sociedad civil en este ámbito.

Finalmente, Ana Isabel García evalúa la relación de los sistemas de financiación política con las prácticas de discriminación positiva que se han adoptado en los últimos años en nuestra región, particularmente en lo que se refiere a la participación política de las mujeres. La autora ofrece, en su análisis, una respuesta preliminar a la pregunta sobre si el financiamiento de los partidos y de las campañas electorales representa o no un obstáculo para la participación política de la mujer en América Latina.

La segunda parte de la obra contiene tres análisis subregionales, guiados por el interés de determinar si existen o no normas y prácticas de financiamiento similares que pudieran explicarse en virtud de condiciones culturales o políticas propias de una determinada subregión. Para tales efectos se dividió el estudio en tres ámbitos: el cono sur, la región andina y una tercera subregión que incluye a Centroamérica, Panamá, República Dominicana y México. Cabe señalar que el criterio que privó para la inclusión de México en esta última subregión fue su cercanía cultural y geográfica respecto a Centroamérica.

En la tercera parte de la obra, los editores presentamos una lectura regional comparada que contiene los principales hallazgos y tendencias vigentes en materia de financiamiento político, sus eventuales consecuencias para los partidos y sistema partidario y un menú de posibles opciones en materia de reforma.

Partiendo de la premisa de que todo sistema de financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales debe responder y ajustarse a las particularidades propias de cada país, los editores proponemos avanzar hacia un enfoque holístico que combine, por un lado, marcos legales efectivos y, por el otro, un

fortalecimiento organizacional y técnico de las instituciones de control, y la eficacia del régimen de sanciones; todo ello acompañado por la actitud vigilante y participativa de la ciudadanía, en busca de alcanzar una mayor equidad en la contienda político-electoral y contribuir a la transparencia de las finanzas políticas.

Finalmente, se presentan cuatro apéndices como complemento de los análisis que conforman esta obra. El primero, consta de 14 tablas que resumen las principales características de los sistemas de financiamiento existentes en América Latina. En el segundo, se ofrece al lector una compilación de la bibliografía sobre el financiamiento político referida exclusivamente a Latinoamérica. El tercero, contiene las reseñas curriculares de los editores, autores e investigadores que participaron en el proyecto. Por último, se incluyen en el cuarto apéndice (CD-ROM) los estudios de caso nacionales y las legislaciones de los 18 países estudiados (actualizadas al 31 de diciembre del 2003), que regulan el tema del financiamiento de partidos y campañas electorales y que sirvieron de base a los expertos temáticos y subregionales para la elaboración de sus respectivos análisis. El CD-ROM también contiene, en inglés, 14 estudios de caso nacionales del Caribe y los dos de Norteamérica (Canadá y Estados Unidos).

Público meta

Uno de los principales retos de la investigación fue identificar la audiencia a la cual se dirige esta obra. Sus principales destinatarios, si bien no los únicos, son los operadores de la política, principalmente (i) los miembros de los partidos políticos responsables de la toma de decisiones en aspectos relacionados con el financiamiento y el manejo de las campañas electorales y, (ii) los políticos, expertos en leyes, formuladores de políticas y legisladores involucrados en el desarrollo de la legislación sobre el financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales.

Esta obra se dirige, asimismo, a (i) funcionarios de los órganos electorales, gerentes y otros actores con responsabilidades funcionales en aspectos particulares de la gestión electoral, incluyendo el financiamiento de las campañas para los partidos políticos; (ii) institutos políticos, fundaciones, internacionales partidarias y centros de investigación que realizan estudios y llevan a cabo actividades sobre el papel, funciones y financiación de los partidos y sus implicaciones para el proceso de consolidación democrática y, (iii) organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales que prestan asistencia y desarrollan labores en torno al financiamiento de los partidos políticos.

Notas metodológicas

En el mes de junio del 2002, un equipo de coordinación integrado por representantes de la OEA e International IDEA, tomó la decisión de emprender este proyecto de investigación sobre el financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales en 34 países de las Américas.

En este sentido, se llevó a cabo un primer taller de trabajo en Costa Rica, en octubre del 2002, con el fin de avanzar en el diseño de la investigación y para determinar su enfoque, contenidos y metodología. En él participaron políticos, académicos

cos, funcionarios electorales, representantes de la sociedad civil, así como de organismos internacionales que trabajan en el tema de los partidos políticos. Se buscó una participación interdisciplinaria con el propósito de analizar el tema del financiamiento político desde distintas perspectivas, para dotar de mayor riqueza al proyecto.

En esa oportunidad se adoptaron varias decisiones de suma importancia. La primera, que el estudio debía servir a cuatro propósitos fundamentales: a) presentar un análisis comparado de las regulaciones existentes en materia de financiamiento político; b) analizar las prácticas vigentes en este ámbito; c) identificar las principales tendencias de reforma y sus posibles repercusiones; y d) formular una serie de recomendaciones no prescriptivas dirigidas a motivar la reflexión y a enriquecer el debate y los procesos de reforma en la materia.

La segunda, la necesidad de dividir el proyecto en tres ámbitos geográficos: América Latina, Norteamérica (Canadá y Estados Unidos) y los países del CARICOM. La tercera, que el estudio debía tener cinco énfasis temáticos. Debido a su importancia y peso relativo en el ámbito del financiamiento político, los temas seleccionados fueron: i) sistemas de financiamiento; ii) acceso a los medios de comunicación; iii) rendición de cuentas y divulgación; iv) órganos de control y regímenes de sanciones y; v) financiamiento de la política desde una perspectiva de género. La cuarta y última decisión, referida específicamente al componente latinoamericano, fue recurrir, para cada uno de los 18 países de la región, a un investigador local que elaborase un estudio sobre las regulaciones y prácticas del financiamiento político en su respectivo país. Asimismo, se determinó la conveniencia de elaborar una guía de investigación para asegurar la uniformidad en el proceso de recolección, sistematización y análisis de los datos a nivel nacional; información que serviría de base para elaborar los cinco capítulos temáticos.

El estudio latinoamericano

El primer paso, dentro del componente latinoamericano del proyecto, fue la selección y contratación de los 18 investigadores nacionales, quienes elaboraron su trabajo siguiendo las pautas fijadas en las guías de investigación diseñadas para ese propósito. El segundo paso lo constituyó la selección y contratación de los cinco especialistas temáticos, quienes realizaron sus investigaciones comparadas utilizando la información producida por los investigadores nacionales, y con base en los términos de referencia definidos previamente.

Los acuerdos alcanzados en el taller de Costa Rica, particularmente lo relativo a la pertinencia del proyecto, al enfoque geográfico, a su metodología, así como una versión preliminar de los principales componentes temáticos fueron sometidos al análisis, comentarios y validación de una audiencia de más de 300 líderes políticos en el marco de la Segunda Reunión del FIAPP, Vancouver, Canadá, en noviembre del 2002.

Con la valiosa retroalimentación obtenida en Vancouver, y la información recibida de los investigadores nacionales, los expertos temáticos produjeron nuevas versiones de sus trabajos que fueron analizadas y comentadas en dos eventos importantes. Uno, la Conferencia sobre el *Financiamiento de la Democracia: Partidos Políticos, Campañas y Elecciones*, organizada por el Centro Carter y la OEA en

el marco del FIAPP, celebrada en Atlanta en marzo del 2003 y; dos, en el taller organizado por la OEA e International IDEA (Costa Rica, agosto del 2003), en el cual participaron los autores temáticos junto a otros especialistas internacionales en la materia.

Ambas reuniones fueron importantes para verificar la información, refinar la calidad de las investigaciones temáticas, ajustar la metodología y validar la importancia y actualidad del proyecto. Asimismo, durante el taller de Costa Rica (2003), y referido específicamente al componente latinoamericano, se acordó enriquecer la investigación con tres estudios subregionales: uno para Centroamérica, Panamá, República Dominicana y México; otro para la región andina, y un tercero para el cono sur. Se procedió entonces a seleccionar y contratar a los expertos que tendrían a su cargo la elaboración de dichos estudios subregionales, a quienes se les proporcionó unos términos de referencia con el objetivo de facilitar el análisis comparado de sus trabajos.

Finalmente, la totalidad de la información nacional, así como las sucesivas versiones de los trabajos temáticos y subregionales, fue sometida a un intenso proceso de verificación y validación, en el cual participaron calificados dirigentes políticos, académicos, funcionarios de organismos electorales y miembros de organizaciones no gubernamentales de los 18 países de América Latina. Asimismo, los estudios temáticos y subregionales fueron analizados y comentados, una vez más, en el marco del III Foro del FIAPP (Colombia, Cartagena de Indias, noviembre del 2003). En el caso particular del estudio temático sobre financiación y perspectiva de género, el mismo fue a su vez, analizado y comentado durante el taller que organizaron la OEA e International IDEA sobre esta cuestión en Washington DC, en diciembre del 2003.

Limitaciones enfrentadas

Esta obra es el resultado de dos años de trabajo. La labor de identificar, obtener, analizar, validar y editar la información fue compleja y ardua. Reconocemos, sin embargo, que existen numerosas limitaciones metodológicas y prácticas a la hora de llevar a cabo un proyecto de esta naturaleza, si se tiene en cuenta que este ámbito de estudio, particularmente en América Latina, se encuentra en sus primeras etapas de desarrollo. Como bien señala Nassmacher, quedan todavía muchos vacíos en cuanto a nuestro conocimiento de las variables que influyen en el financiamiento –dinero proveniente de fuentes internacionales, de fundaciones políticas, de particulares acaudalados, fondos secretos e influencia de los grupos de presión, al igual que la utilización de recursos del Estado en actividades proselitistas³- así como, en la información disponible -en particular cuantitativa- sobre las contribuciones privadas y los gastos de los partidos políticos.

En efecto, una de las mayores dificultades que el proyecto enfrentó fue acceder a datos completos, exactos y confiables en materia de aportes privados, contribuciones en especie y gastos de los partidos. Estas limitaciones obedecen a varias

³ Nassmacher, Karl-Heinz (1993), p. 237.

razones: por un lado, a la falta de voluntad en muchos casos, de las dirigencias partidarias en suministrar información y por el otro, a la inexistencia de fuentes oficiales de datos precisos y confiables en esta materia. Un tercer factor son los bajos niveles de rendición de cuentas, divulgación y transparencia que caracterizan actualmente a la cultura política de la región. Por todas estas razones, la pregunta ¿cuánto se gasta y quién financia la política partidaria y electoral en los países de América Latina?, continúa lamentablemente sin tener una respuesta cierta.

Sin embargo, y pese a estas limitaciones, la recopilación, sistematización y análisis de la información recogida por este proyecto, es uno de los esfuerzos más serios realizados a la fecha en esta materia en Latinoamérica, ofreciéndole al lector un panorama de los sistemas de financiamiento político vigentes, su funcionamiento y consecuencias. Del mismo modo, el material contenido en esta obra constituye un valioso acervo de información, a partir del cual esperamos que se lleven a cabo nuevos procesos de reforma, así como proyectos de investigación que mejoren los sistemas de financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales.

En suma, esta obra está concebida como un punto de partida, como un proyecto en curso, que deberá ampliarse y actualizarse en el futuro. Por ello agradecemos desde ahora las aclaraciones, adiciones y correcciones de quienes deseen contribuir con nuestras instituciones en general y con este proyecto en particular. Las siguientes direcciones electrónicas han sido establecidas para este propósito: fiapp@oas.org y financiamientopal@idea.int

Conscientes de lo mucho que aún queda por conocer y avanzar, esperamos que este estudio estimule el debate, la reflexión y un proceso de reformas dirigidas a fomentar una competencia política abierta y libre, basada en condiciones de equidad y apuntalada por un manejo transparente de los recursos, que a la vez que fortalezca a los partidos políticos, contribuya a la consolidación de la gobernabilidad democrática en la región.

STEVEN GRINER
*Especialista Principal
Organización de los
Estados Americanos*

DANIEL ZOVATTO
*Director Regional para
América Latina
International IDEA*

I Parte

Análisis temáticos

Financiamiento político: público, privado, mixto

Humberto de la Calle

I. Introducción

La relación entre dinero y política es inmemorial, necesaria y conflictiva. En efecto, siempre ha sido necesario algún tipo de financiación para que los voceros de la opinión, los que más activamente han participado en las deliberaciones comunitarias, hayan tenido modo de dedicar todo o buena parte de su tiempo a los temas públicos. Probablemente, esa relación primigenia entre dinero y política fue, a la vez, discreta, pacífica e informal.

Si ella es, pues, inmemorial, no lo es la historia de las regulaciones y los formalismos. En Gran Bretaña, en 1883, se dictó la primera norma sobre el financiamiento de la política¹, y a partir de ese momento el trabajo ha sido incesante. Es difícil concebir algún Estado contemporáneo donde no haya algún tipo de reglamentación sobre la materia, para auspiciarla o prohibirla, para regular su ámbito de forma minuciosa o apenas general, proceso del cual América Latina no ha sido la excepción².

El hecho es que dinero y política forman un matrimonio indisoluble. Un elemento fundamental de la democracia es la participación, bien sea por representación, bien por participación directa. Por su parte, uno de los obstáculos para que esa participación sea efectiva es la falta de dinero, el cual, quiérase o no, es un elemento indispensable para lograrla. Una democracia sostenible, en consecuencia, demanda especial atención al financiamiento de la política.

¹ Lujambio, Alonso (2003), p. 321.

² Véase Tabla 1 que se presenta en el Apéndice 1 de esta publicación.

El desafío es, pues, lograr un esquema de financiamiento de partidos y elecciones que no arriesgue los valores básicos de la democracia: la igualdad de los ciudadanos, la libertad de los electores y la autonomía de los elegidos. Aunque el dinero sea necesario e inherente a la acción política, no puede ser la razón determinante de las decisiones. En tal caso, el principio de “un ciudadano, un voto” se vería debilitado o eliminado. Aún más, una derivación indeseable implica lograr que el ciudadano vote en función de los bienes que recibe del candidato. Este fenómeno, el clientelismo, mina la esencia de la democracia. Finalmente, otro asunto que requiere cuidado es evitar que la democracia termine convertida en un sistema plutocrático, donde quienes financian dictan las políticas públicas. En tal caso, basta un pequeño paso para llegar a la corrupción.

Si, en un segundo escalón, la democracia sin partidos es un mito, la actividad partidista hace todavía más compleja, pero más necesaria, la solución de los múltiples problemas que genera la relación entre el dinero y la política, el esclarecimiento de los valores en juego, el examen comparado de las distintas soluciones y la evaluación de sus consecuencias.

La actividad partidista en regímenes democráticos exige un mínimo de organización. Allí hay ya un hecho que demanda algún tipo de financiación. Si a esto se suman los eventos electorales, la necesidad de dinero es crecientemente ineludible. Es claro que los partidos ya no descansan exclusivamente en el apoyo espontáneo de los prosélitos. Las modernas campañas son más complejas; la irrupción de los medios electrónicos de comunicación ha traído nuevos afanes; las encuestas y el inevitable elenco de quienes las practican y las analizan, los grupos focales, los *spin doctors* y toda la parafernalia electoral contemporánea, generan un esfuerzo financiero importante.

Por su parte, aportar dinero a un partido o a un candidato es, también, un modo de expresar ideas. De hecho, uno de los problemas ancestrales en la materia tiene que ver con la discusión sobre el límite de las regulaciones, de cara al inmenso territorio de la libertad de expresión.

Es preciso entender, entonces, que el aporte de dinero a partidos y candidatos es una inversión en la democracia. El costo de la democracia es un género más amplio y, a veces, más abstracto. Pero en lo que aquí concierne, el costo de partidos y campañas está indisolublemente ligado a la sostenibilidad de aquella.

Es claro, en consecuencia, que en este escrito se ha adoptado una definición restrictiva de la expresión “financiamiento de la política”. Nos referimos exclusivamente -ya se insinuó- a la inversión en las actividades permanentes de los partidos y en las campañas políticas.

El carácter de inversión necesaria para la democracia no le quita a la relación dinero-política su faz conflictiva.

Literalmente, pues, la financiación de la política es una moneda de dos caras.

La cara negativa, se refiere a los eventos críticos que genera la sed inapagable de dinero. Escándalos vinculados al ingreso de dineros ilegales, corrupción, aportaciones de grupos poderosos entregadas con el objeto de incidir posteriormente en el gobierno electo, son fantasmas que recorren el mundo. Nadie escapa a ellos. Países ricos y pobres, democracias occidentales, gobiernos en el Oriente, partidos en el Tercer Mundo, líderes en el Norte y en el Sur, todos a una, son vulnerables.

En términos generales, es evidente que hemos progresado: hay más elecciones y más democracia; la capacidad técnica para administrarlas es cada vez superior; los organismos electorales han mejorado y ahora han sido puestos en marcha donde antes no los había; las acusaciones de fraude disminuyen; la recolección de datos es más rápida; los padrones electorales son más precisos. Pero algo falta. Hemos optado por aumentar las regulaciones en la financiación de la política; hemos decidido invertir los dineros de los contribuyentes, pero todavía hay algo opaco.

Nadie puede garantizar soluciones mágicas. Al frente tenemos un camino largo que invita a aplicar el método de ensayo y error. Lo importante, además de no perder la paciencia, es conocer el objetivo y fijar claramente los valores que deben iluminar esta larga tarea.

Con ese propósito haremos un recuento de los problemas y las soluciones. Una especie de ejercicio fenomenológico: ¿qué es lo que aparece a los ojos del analista?. Para ello intentaremos mirar las fórmulas legales, pero pretendemos ir más allá. Es necesario hacer un análisis de realidad.

Señalaremos las consecuencias de cada una de las opciones y su interrelación con el sistema de partidos y el sistema político en general.

Finalmente, se dará una mirada del problema desde una perspectiva de género y se examinará el efecto del activismo de la sociedad civil en estas materias.

II. ¿Cómo se financia la política en Latinoamérica?

La expresión “financiamiento público” se dice en relación con el empleo de fondos públicos en beneficio de los partidos y las campañas. Este puede hacerse de manera directa, transfiriendo a unos u otros dinero del presupuesto nacional, o de manera indirecta, mediante la concesión de ventajas, prerrogativas, aportes en especie o subvenciones a favor de los partidos o de las campañas electorales, o como incentivo para las donaciones privadas. Tal es el caso de las franquicias postales, el acceso privilegiado a algunos medios de comunicación, la utilización de recintos públicos para hacer reuniones, o las exenciones tributarias sobre los bienes de los partidos.

Al contrario, el financiamiento privado es el que proviene, en dinero o en especie, del patrimonio de los particulares.

Cuando concurren ambas formas de manera simultánea, se dice que el financiamiento es mixto.

1. Soluciones legales comparadas. Marco general

En todos los países³, con excepción de Venezuela, se aplica un sistema de financiamiento mixto. En cuanto al financiamiento público, la mayoría de los países

³ Este estudio no incluye a Cuba.

otorga subvenciones directas a los partidos. De igual modo, hay en la mayoría de la Región distintas formas de apoyo indirecto⁴.

Pese a la generalidad de estas afirmaciones, la verdad es que hay características bastante disímiles en cada uno de los Estados.

En efecto, un país como México ha optado por favorecer ampliamente la financiación pública. El razonamiento que da pie a una decisión de esta naturaleza, se conecta con el esfuerzo de generar condiciones de mayor competitividad entre los partidos y de alternabilidad en el ejercicio de la democracia. Hay, pues, en este país, justificaciones históricas que condujeron a este tipo de solución⁵.

En el otro extremo podría estar Chile, con un sistema hasta hace poco fundamentalmente privado y anónimo⁶. El marco normativo es escaso. Las únicas normas que procuran garantizar ciertos niveles de igualdad de oportunidades se refieren a los medios de comunicación, lo cual es explicable dado que la franja electoral constituye casi la única fuente indirecta de financiación pública.

Perú ostentaba igualmente una significativa ausencia de normas⁷. Hasta 1977 prácticamente no existía regulación alguna. Después de ese año, la Ley de Elecciones estableció tímidos preceptos sobre rendición de cuentas, los cuales, dada su vaguedad y la ausencia de sanciones, han sido poco menos “que un saludo a la bandera”.

Uruguay también presenta características excepcionales. En efecto, no sólo el tema está exento de controversia en la agenda política -dado que el financiamiento público se da por descontado- sino que hay libertad total para el financiamiento privado. Funcionan viejas pautas de cultura política compartida que hacen que muchos de los problemas, presentes en otros países, carezcan allí de sentido. Es curioso que siendo uno de los primeros países en el mundo en adoptar leyes sobre financiamiento de las campañas (1928), todavía se mantenga un sistema ad hoc en virtud del cual, en vez de una normatividad general y permanente, se aprueban normas específicas para cada proceso electoral⁸.

Como se señaló anteriormente, Venezuela constituye un caso aparte. Su Constitución⁹ prohíbe el financiamiento de las “asociaciones con fines políticos” tomando fondos estatales. Según Njaim, el análisis de esta norma está imbricado en un proceso más profundo: “No puede ser de otra forma en una situación donde a partir de la victoria de Hugo Chávez en 1998 y desde la promulgación de la

⁴ Véase Tabla 2 que se presenta en el Apéndice 1 de esta publicación.

⁵ En 1989 el financiamiento público total fue del orden de 7.29 millones de dólares estadounidenses, mientras que en el 2000 fue de 322 millones. Es decir, los doce años de transición democrática supusieron un financiamiento en su último año 44 veces superior al del primer año. Citado por Lujambio, Alonso (2003), op. cit. p. 382.

⁶ Al momento de escribir este artículo, estaba en discusión un proyecto de ley sobre el gasto electoral. Este proyecto fue aprobado, y se publicó en julio del 2003, convirtiéndose en la Ley N.º 19884 sobre Transparencia, límite y control del Gasto Electoral, la cual aún no ha sido implementada.

⁷ Al igual que el caso de Chile, al momento de escribir este artículo estaba en discusión el proyecto de ley de partidos políticos. En octubre del 2003 el Congreso aprobó la Ley N.º 28094 de Partidos Políticos que aún no ha sido aplicada. Esta Ley modifica sustancialmente la regulación del financiamiento de campañas y partidos.

⁸ Rial, Juan (2003). Estudio de caso nacional preparado para esta investigación, Apéndice 4 (CD-rom).

⁹ El artículo 67 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela dice: “(...) No se permitirá el financiamiento de las asociaciones con fines políticos con fondos provenientes del Estado. La ley regulará lo concerniente al financiamiento y a las contribuciones privadas de las organizaciones con fines políticos y los mecanismos de control que aseguren la pulcritud en el origen y manejo de éstas. Así como regulará las campañas políticas y electorales, duración y límites de gastos propendiendo a su democratización”.

Constitución de 1999 se ha pretendido nada menos que la refundación de la República y la creación de un nuevo ordenamiento jurídico”¹⁰. De hecho, hay un acento en la postura oficial dirigido a robustecer la democracia participativa y una lectura política de lo acontecido a partir de la liquidación de los antiguos partidos.

En el terreno intermedio se desenvuelven las demás legislaciones. Sin embargo, aunque todas ellas coinciden en prescribir un sistema mixto, persisten diferencias en cuanto a la proporción del financiamiento público en comparación con el privado, así como respecto de otras particularidades que serán objeto de estudio más adelante.

2. Regulación del monto del financiamiento público directo

Hay un número de países que disponen separadamente de fondos públicos para las actividades ordinarias de los partidos y para las campañas políticas. Tal es el caso de México, Paraguay, Colombia, Ecuador, Argentina y Panamá.

En otro grupo sólo está regulada la financiación pública de las campañas. Así ocurre en Bolivia, Costa Rica, Chile, El Salvador, Honduras, Uruguay y Nicaragua. No obstante la letra de la ley, a veces los partidos toman dinero de las campañas para gastos más permanentes. La situación es inversa en Guatemala: allí sólo se financian los partidos, aunque, en la práctica, éstos derivan fondos hacia las campañas de sus candidatos.

En México, se dispone, explícitamente, que el financiamiento público debe prevalecer sobre las otras fuentes, a saber: aportes de los militantes, simpatizantes, autofinanciamiento y rendimientos financieros. La determinación anual del monto del aporte directo a los partidos para actividades ordinarias corresponde al Consejo Federal del IFE (Instituto Federal Electoral), con fundamento en el costo indexado de las distintas campañas. Adicionalmente, en los años electorales federales se otorga una suma igual a la prevista para actividades ordinarias ese año.

El caso del Brasil muestra una legislación detallada en cuanto a una forma de financiamiento indirecto: el uso de los medios de comunicación. En cambio, el financiamiento público directo no sólo es más débil en la perspectiva legislativa, sino, también, en cuanto al valor global de los aportes. Solo se prevé la financiación de los partidos a través del Fondo de Partidos, no de las elecciones, aunque en la práctica aquellos destinan fondos a las campañas.

Como se vio, en Chile y Perú no había financiamiento público directo, aunque nuevas normas todavía en proceso de aplicación definitiva lo contemplan y en Venezuela, ya se mencionó, existe una prohibición constitucional de financiar en forma directa las asociaciones políticas con fondos públicos¹¹.

¹⁰Njaim, Humberto (2003). Estudio de caso nacional preparado para esta investigación, Apéndice 4 (CD-rom).

¹¹Véase Tabla 3 que se presenta en el Apéndice 1 de esta publicación.

3. Regulación del financiamiento público indirecto

De nuevo, con excepción de Venezuela, donde la prohibición constitucional de destinar dineros públicos a los partidos abarca tanto el aporte directo como las ayudas indirectas (aunque sí se permite la utilización de medios de comunicación del Estado)¹², en todos los demás países de la Región hay financiamiento indirecto¹³.

Una tipología del financiamiento público indirecto comprende los siguientes elementos:

- Transporte
- Publicaciones
- Franquicias postales
- Campañas de promoción del voto
- Exoneraciones de impuestos para los bienes de los partidos
- Alivio por medio de deducciones o descuentos tributarios a favor de los donantes o créditos impositivos
- Capacitación y, quizás la más importante,
- Uso de medios de comunicación

La aplicación de esta tipología a los distintos países permite establecer la existencia de varios grupos:

En el primero se incluyen los países que tienen una abundante y detallada regulación del financiamiento público indirecto, tales como México y Panamá.

En México los partidos gozan de franquicia postal y telegráfica financiadas con cargo al presupuesto del Instituto Federal Electoral (IFE). Las aportaciones en dinero privado son deducibles del impuesto sobre la renta hasta un monto del 25%. De igual modo, los partidos nacionales no son sujetos de impuestos sobre rifas y sorteos, enajenación de inmuebles, donaciones y venta de impresos.

En Panamá hay uso gratuito de correos y telégrafos, importación libre de vehículos, equipos de amplificación y comunicaciones, elementos de propaganda, deducción de las donaciones en las declaraciones de impuestos de los aportantes y transmisión de mensajes en la radio y televisión estatales.

Un segundo grupo comprende aquellos países en los que, sin llegar al detalle del primero, se conceden varias de las subvenciones anotadas y, además, las ayudas reconocidas producen un efecto importante en la vida política. Allí estarían Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador y Perú. En Chile hay descuento postal, aunque no tiene mucha significación. En Brasil se autoriza el acceso gratuito a locales públicos para reuniones y convenciones y se incentiva la divulgación de publicaciones.

En todos ellos, con excepción de Ecuador y Costa Rica, hay derecho al uso de la franja en medios de comunicación. En Argentina, Perú y Ecuador los bienes y

¹² Njaim, no descarta que desarrollos posteriores amplíen la financiación a otros aspectos de la vida política. Estudio de caso nacional preparado para esta investigación, Apéndice 4 (CD-rom).

¹³ Véase Tabla 6 que se presenta en el Apéndice 1 de esta publicación.

actividades de los partidos están exentos de impuestos, tasas y contribuciones. También se prevé en Argentina un aporte para el pago de la impresión de las boletas electorales. En Colombia hay franquicia postal y, aunque la ley prevé que el Estado garantiza el transporte, son pocos los desarrollos prácticos en este campo.

En tercer lugar hay países donde sólo se aplica uno o dos de los rubros. En Guatemala existe el acceso a los medios de comunicación y se otorgan franquicias postales y telegráficas. En Paraguay hay exoneraciones fiscales y acceso a los medios. En Nicaragua sólo existen exoneraciones fiscales, y en República Dominicana únicamente la utilización de medios de comunicación. En El Salvador se reconoce también el transporte y el uso de medios de comunicación estatal, aunque en la práctica esto último no se da. En Uruguay, por su parte, solo se contempla el acceso a los medios estatales.

Como lo dijimos, probablemente el elemento que tiene mayor impacto en la realidad y en el desarrollo efectivo de la vida pública es el derecho a la utilización de los medios, entre ellos la televisión, que es una especie de ágora moderna, donde se decide buena parte de la lucha política. De su regulación y su funcionamiento efectivo depende, en buena medida, que el sistema sea equitativo, abierto, tolerante, participativo y respetuoso del disenso.

En vista de esa circunstancia, se ha dedicado un capítulo especial a esa materia trascendental.

III. El fundamento del financiamiento público

Así como el financiamiento privado de las actividades políticas surge de manera natural como una simple necesidad de partidos y candidatos y, del otro lado, como una forma de participación de los seguidores, las razones que se han utilizado para destinar a aquellas fondos públicos son, a la vez, cronológicamente posteriores¹⁴ y conceptualmente más elaboradas.

Han sido varios los objetivos centrales que le sirven de fundamento.

En primer lugar, la financiación pública procura dotar de un mínimo de recursos a todas las organizaciones políticas, una especie de mínimo común denominador que mitigue los privilegios que se derivan de una financiación privada exclusiva. En tal sentido, el financiamiento público ha sido acogido como un factor promotor de equidad en el acceso y uso de los recursos.

En segundo término, se piensa que la financiación pública contribuye a brindar una mayor autonomía a las fuerzas políticas respecto de los intereses particulares de los donantes. Dentro de esta óptica se incluyen dos fenómenos de naturaleza diferente. Por un lado, se trata de frenar el impacto plutocrático que proviene de la incidencia de los grandes donantes en el diseño de las políticas públicas. En no pocas ocasiones, las grandes donaciones tienen como propósito condicionar la gestión de los elegidos. Desde otro punto de vista, se procura alejar la presencia de dineros indebidos en las campañas políticas. En esta segunda perspectiva, la finan-

¹⁴ Mientras la financiación privada es inmemorial, las regulaciones sobre financiamiento público en la región aparecen después de 1970, con las escasas excepciones de Costa Rica y, sobre todo, Uruguay, donde la legislación es más antigua.

ciación pública obraría como un factor que aminora los riesgos de la corrupción; esto es, como un elemento que propicia la transparencia de la acción política.

En algunos países ha surgido un propósito nuevo, como es el de apalancar determinados procesos en la vida de los partidos tendientes a una mayor democratización, o a fomentar la creación de dirigentes más capaces o, en fin, a promover una determinada idea de partido que el legislador encuentra como deseable.

Así ocurre, por ejemplo, en Bolivia, Brasil, Colombia, México, Argentina, Panamá y Perú, donde se destinan partidas a educación, investigación socioeconómica, actividades editoriales, desenvolvimiento institucional y capacitación, y se toma en cuenta, de manera específica, en el último de los países, a la mujer como destinataria de dicha capacitación.

IV. ¿Ha cumplido el financiamiento público sus metas?

La respuesta es parcialmente positiva. No obstante, todavía es mucho el camino que queda por recorrer.

En efecto, desde la perspectiva de la equidad, la existencia del subsidio estatal, en países como Colombia y México, ha favorecido la creación de nuevas fuerzas y el mantenimiento de voces independientes en la política. No son pocos los países en los que la financiación pública, sobre todo cuando existen sistemas de pago anticipado, ha creado mejores condiciones de acceso a nuevos protagonistas. De la misma manera, ha impedido igualmente que partidos o movimientos contestatarios, fuertemente críticos del sistema vigente, puedan subsistir pese a la falta de apoyo privado. No obstante, en varios países no hay evidencia empírica sobre el particular.

En cuanto a la pretendida autonomía, todavía el dinero de las campañas sigue teniendo influencia en la formulación de las políticas públicas, algo que por cierto no se limita a Latinoamérica y más bien tiende a ser un mal universal.

En este campo, no obstante, se ha ganado terreno en la publicidad de las cuentas, el cual es uno de los correctivos ideados para mitigar la influencia nociva del dinero, como se verá en otro capítulo. Una ciudadanía informada y alerta puede establecer límites al peso del capital en la conducción del Estado. Argentina podría ser un caso que sirve de ejemplo.

Por último, en materia de transparencia, se sabe que todavía los dineros oscuros juegan un papel en la financiación de las campañas, con las secuelas de corrupción que son inherentes a ese fenómeno. Hay casos particularmente graves.

La financiación de la campaña de Nicaragua en el 2001 estuvo ligada a los dineros de la corrupción. Un expresidente de la República ha sido privado de la libertad, mientras que el Presidente y el Vicepresidente “tienen una acusación interpuesta por la Fiscalía General de la Nación ante la Corte Suprema de Justicia por la comisión de supuestos delitos electorales, de recibir financiamiento ilícito para su campaña electoral”¹⁵.

¹⁵ Zelaya, Rosa Marina (2003). Estudio de caso nacional preparado para esta investigación, Apéndice 4 (CD-rom).

En México, pese a sus avances en la apertura política gracias al nuevo régimen de financiación, todavía se presentan serias irregularidades. En el caso PEMEX¹⁶, el IFE encontró responsable al Partido Revolucionario Institucional –PRI– de omitir ingresos en una suma considerable y violar el límite partidista fijado para las aportaciones de las organizaciones sindicales adheridas.

Algo semejante se discute en Costa Rica respecto de la campaña de Abel Pacheco, actual presidente de la República.

En el caso de Colombia hubo infiltración de dineros del narcotráfico en la campaña de 1994. Aunque esta circunstancia no se ha vuelto a presentar en las campañas presidenciales, subsiste la idea de que en algunas zonas el dinero del narcotráfico ejerce influencia todavía. En países como Nicaragua y Costa Rica existe la convicción de que la amenaza del narcotráfico está latente. En Bolivia, por su parte, aún se recuerdan los llamados “narcovínculos” del MIR, conocidos en 1994¹⁷.

En República Dominicana, el 13 de mayo de 2003 se destapó el escándalo financiero ligado a la quiebra del Banco BANINTER, cuyas proporciones son considerables. Según los analistas, uno de los ingredientes en este caso es la falta de transparencia sobre el origen y el uso de los recursos de las campañas¹⁸.

Al amparo de la legislación anterior, en Argentina se conoció el caso de la Holding Bunge y Born, a partir de una declaración de prensa sobre supuestos aportes de varios millones de dólares a las campañas del justicialismo y del radicalismo. Se estima que la aguda ausencia de transparencia sobre el origen de los dineros destinados a la política, propia de la ley anterior, dio pie a estos hechos.

En fin, esta reseña aleatoria permite visualizar que en toda la Región existe la convicción de que la financiación indebida sigue siendo una constante, aunque el aporte público contribuye a moderar sus efectos.

V. Financiación privada: límites y prohibiciones

Aquí, casi por razones obvias, la regla general es absoluta: en todos los países se permite en la ley (y se presenta en la realidad) la financiación de origen privado.

Pero habría que repetir, que esta generalización no impide que las particularidades nacionales abunden y difieran.

Una primera cuestión se relaciona con la existencia de límites a los montos de los aportes privados. En siete países no existe límite: El Salvador, Honduras, Guatemala, Nicaragua, Panamá, República Dominicana y Uruguay.

Por su parte, existe algún tipo de límite legal en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Perú y Paraguay. En Brasil el límite se señala en función de los ingresos del donante, de modo que las contribuciones no pueden sobrepasar el 10% de los ingresos anuales de las personas físicas y el 2% de la facturación bruta de las personas jurídicas. En Colombia el límite equivale a la diferencia entre el monto global de gastos permitido y el financiamiento público.

¹⁶ Núñez, Arturo (2003). Estudio de caso nacional preparado para esta investigación, Apéndice 4 (CD-rom).

¹⁷ Mayorga, René Antonio (2003). Estudio de caso nacional preparado para esta investigación, Apéndice 4 (CD-rom).

¹⁸ Duarte, Isis (2003). Estudio de caso nacional preparado para esta investigación, Apéndice 4 (CD-rom).

Lo propio ocurre en Argentina, pero, en este caso, a diferencia de Colombia, hay también límites específicos para cada donación, de modo que los partidos no pueden recibir de una persona jurídica más del 1% del total permitido, o el 0,5% si el donante es una persona física. En Paraguay y Costa Rica el límite se calcula en función del salario: 5.000 jornales en el primer país y 45 veces el salario mínimo mensual en el segundo. En Ecuador la contribución de las personas jurídicas nacionales no puede exceder el 10% del monto máximo del gasto electoral autorizado para cada dignidad. En México el límite total de las aportaciones es el 10% del financiamiento público para actividades ordinarias y el 0,05% para cada donación.

En el caso peruano, hay un límite que corresponde a 60 unidades impositivas tributarias (UIT) anuales. En Chile, por su parte, los límites para las donaciones anónimas, las reservadas y las públicas se fijan en Unidades de Fomento. Finalmente, cabe señalar que en Bolivia ninguna contribución individual puede exceder el 10% del presupuesto anual del partido¹⁹.

Otro aspecto de la cuestión se relaciona con la prohibición a cierto tipo de donaciones.

No existe prohibición alguna en Colombia, El Salvador, Guatemala, Panamá²⁰ y Uruguay.

En Costa Rica y República Dominicana sólo se prohíben las donaciones de origen extranjero. Sin embargo, en el caso costarricense, sí se permiten si su fin es brindar capacitación y asistencia técnica a los partidos.

En Paraguay se prohíben donaciones provenientes de militares y policías; de personas sujetas a subordinación cuando la donación se hace mediante deducciones del salario; las extranjeras; las corporativas; sindicales; gremiales y de contratistas del Estado.

En Brasil se prohíben las de entidades o gobiernos extranjeros, las de sindicatos y de gremios, las de origen gubernamental y de concesionarios, así como las donaciones anónimas.

En Argentina se prohíben las extranjeras, las anónimas y las provenientes de sindicatos, corporaciones y contratistas del gobierno; también las de personas que hayan sido obligadas por sus superiores y las de origen estatal.

En Nicaragua se permiten las donaciones extranjeras para capacitación y asistencia técnica, y se prohíben las donaciones de contratistas particulares y las anónimas, salvo las obtenidas en colectas populares.

En Ecuador se prohíben las extranjeras, las de contratistas estatales y las anónimas.

En Perú, las de partidos políticos y agencias de gobiernos extranjeros y las de cualquier entidad de derecho público o empresa de propiedad del Estado o con participación de éste. También están prohibidas las contribuciones de las confesiones religiosas de cualquier denominación. Sin embargo, cabe señalar que no se

¹⁹ Véanse las tablas 7, 8 y 9 que se presentan en el Apéndice 1 de esta publicación.

²⁰ No obstante, el Código Electoral de Panamá permite inferir que estarían prohibidas las donaciones provenientes de instituciones gubernamentales. Asimismo, como la actual reglamentación exige un registro de donantes, aunque no de manera taxativa, indirectamente estarían prohibidas las donaciones anónimas.

prohíben las contribuciones de fuente anónima, aunque se les establece como límite 30 unidades impositivas tributarias al año, es decir, US\$27,428.

En Bolivia se prohíben las extranjeras, de sindicatos, anónimas y de contratistas gubernamentales.

En México se prohíben las de origen estatal; las de ministros de cultos religiosos o de cualquier religión o secta; las extranjeras, incluidas las de personas que vivan o trabajen en el exterior, las anónimas y las de empresas mercantiles.

En Venezuela se prohíben las donaciones anónimas y, según el artículo 25-4 de la *Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones* de 1964, aún vigente, también les está prohibido a los partidos políticos recibir donaciones de las compañías extranjeras o con casa matriz en el extranjero; de empresas concesionarias de obras públicas o de cualquier servicio de bienes propiedad del Estado, de Estados extranjeros y de organizaciones políticas extranjeras²¹.

VI. ¿Cuánto cuesta la política en la Región?

Una primera afirmación obvia es que hay una grave carencia de “datos duros” en este terreno.

En primer lugar, los pocos que se obtienen provienen de los informes de los propios partidos, considerados unánimemente como insuficientes. Por otro lado, está la información oficial sobre el financiamiento público directo, pero aun en países donde la proporción de éste es predominante, se admite generalizadamente que hay componentes de financiación privada imposibles de valorar, para no hablar de los “costos en la sombra”, que corresponden a actividades de partidos y candidatos en los niveles municipales, casi nunca reportados, como son los mítines, afiches u otros renglones que pagan los prosélitos directamente. En este mismo rubro está la financiación por fuera de libros, la cual proviene de actividades ilícitas y la que corresponde a actos de clientelismo.

La información examinada muestra que, por otro lado, la inversión para administrar las campañas y el funcionamiento de los organismos electorales es elevada.

La totalidad de los analistas que colaboró en esta investigación, y que tocó el tema, afirma que los costos de las campañas han ido en aumento; asimismo, existe la percepción generalizada de que uno de los rubros más costosos es el pago de la propaganda a través de la televisión.

No obstante lo citado, se incluyen algunas cifras obtenidas por los investigadores nacionales para dar una idea inicial sobre el costo de la política en la Región y, quizás, como incentivo para hacer de este capítulo el inicio de nuevas investigaciones.

México, que se caracteriza por una alta densidad de fondos públicos, descompone la financiación en tres instituciones: a) el IFE que incluye los gastos de la administración de los comicios y las transferencias a los partidos, b) El Tribunal

²¹ Véase Tabla 8 que se presenta en el Apéndice 1 de esta publicación.

Electoral del Poder Judicial que imparte justicia electoral y c) la Fiscalía Especializada en la Atención de Delitos Electorales. A esto se suman los recursos privados.

Las elecciones federales del 2000, simultáneas para Presidente y Congreso costaron US\$921 millones, el costo más alto de la Región. Los partidos reportaron al IFE la cantidad de US\$68 millones, habiendo deducido el financiamiento público. Como se ve, al menos en cuanto a los reportes formales, no siempre exactos, el financiamiento privado es particularmente reducido en relación con el público.

En cuanto al destino de la inversión, lo reportado por los partidos en prensa, radio y televisión varía considerablemente. El PRI la valora en el 71%, la Alianza PAN-Verdes habla del 69%, la coalición Alianza por México, en la que participó el Partido de la Revolución Democrática -PRD- reportó el 52%, y el PDS el 64%.

En Argentina, el presupuesto estimado por los partidos 10 días antes de la elección presidencial pasada ascendió a US\$ 5,1 millones. Por fuera de esa suma, la financiación pública directa fue US\$ 4,2 millones. El costo para las entidades oficiales encargadas de la organización fue de US\$ 3,3 millones. Se estima que la inversión en publicidad fue del 60%.

La investigación del Uruguay reporta en forma “impresionística” (con fundamento en datos secundarios provenientes de candidatos y operadores políticos) un costo estimado de US\$0,5 millones a US\$2 millones por candidato presidencial en 1999. En cuanto a elecciones locales, hay una gran diferencia en las cifras dependiendo de la ubicación. Se estima que en Montevideo una campaña gastó entre US\$50.000 y US\$300.000, y significó la publicidad un 80% del total.

En Colombia, el gasto global en las elecciones presidenciales pasadas (2002) se estima en US\$5,5 millones por candidato para un total de US\$23,5 millones. En las legislativas, que se realizaron en fecha separada pero en el mismo año, hubo US\$ 0,5 millones por candidato (en promedio) para un total de US\$47 millones. En lo local hay también muchas diferencias. La campaña para un candidato a la Alcaldía de Bogotá puede ascender a US\$0,3 millones, cifra igual a las alcaldías y gobernaciones de territorios con más de un millón de habitantes.

El financiamiento público por candidato asciende al 50% en las elecciones presidenciales y al 10% en promedio para el Congreso.

Los costos de las autoridades ascendieron en las pasadas elecciones a US\$26,5 millones en las presidenciales y US\$28 millones en las parlamentarias.

Según lo reportado por los candidatos, lo destinado a publicidad se descompone de la siguiente manera: Noemí Sanín, 56%; Horacio Serpa, 25%; Luis Eduardo Garzón, 71%; y Álvaro Uribe, 25%. Naturalmente, las cifras brutas varían considerablemente. En general, Transparencia por Colombia estima en 50% el gasto en publicidad²².

En Costa Rica el costo de las elecciones presidenciales pasadas fue de US\$23,6 millones, que se desglosan así: US\$5,4 el organismo electoral; US\$10 millones el financiamiento público, y US\$8,2 el financiamiento privado. Es interesante observar

²² De la Calle, Humberto (2003). Estudio de caso nacional preparado para esta investigación, Apéndice 4 (CD-rom).

el reporte hecho en dólares estadounidenses por los partidos a partir de 1978. Veamos:

1978: 21,1 millones
1982: 8,6 millones
1986: 18,3 millones
1990: 14,5 millones
1994: 20,5 millones
1998: 16,8 millones²³

En Chile se estima en US\$22 millones el costo de las presidenciales y de US\$40 a US\$70 el de las legislativas. Como en Colombia, es significativamente mayor lo recaudado por los candidatos que por los partidos. El financiamiento público asciende al 20%.

En Perú, las declaraciones de los partidos después de las elecciones del 2001 llegaron a US\$5,3 millones. El costo para el organismo electoral fue de US\$80 millones.

En Bolivia el costo de las últimas elecciones fue de US\$23 millones a cargo de los partidos y US\$81,5 del organismo electoral sin incluir el funcionamiento ordinario. El financiamiento público ascendió a US\$10,3 millones. Se estima que el 70% de los gastos se destina a publicidad²⁴.

VII. Preguntas estratégicas

Este acápite presenta las preguntas estratégicas que deben hacerse al tratar de elaborar políticas públicas en el campo de la financiación de partidos y campañas. Esa formulación de preguntas clarifica el elenco de opciones disponibles.

1. *El modelo general*

La primera decisión estratégica se refiere al modelo que se vaya a poner en práctica, entendiendo por tal la visión global. Esta decisión determina en gran medida los ulteriores desarrollos de detalle.

Generalmente, cuatro grandes modelos se aplican en la materia²⁵.

La *Opción Sueca* corresponde a un modelo basado en la autonomía de los partidos y la confianza en la madurez de los votantes. Los partidos se conciben como asociaciones voluntarias llamadas a desarrollar sus funciones, realizar sus transacciones y organizarse internamente dentro de un marco de privacidad. A cada votante, además, se le supone libre para decidir. Ni la influencia del dinero ni la publicidad habrán de impedir el ejercicio racional de su albedrío. En una versión más moderada, al menos se considera que las presiones de uno u otro lado se

²³ Cordero, Luis Alberto (2003). Estudio de caso nacional preparado para esta investigación, Apéndice 4 (CD-rom).

²⁴ Las cifras de todos los países pueden consultarse en las fichas aportadas por los investigadores nacionales, Apéndice 4 (CD-rom).

²⁵ Nassmacher, Karl-Heinz (2003), pp. 1-19.

equilibran, salvaguardando de todos modos el espacio adecuado para la toma de decisiones. Se habla de la Opción Sueca por cuanto en este país varios intentos de regulación estatal han fracasado, mientras que han tenido éxito acuerdos voluntarios entre partidos para buscar transparencia en el origen y uso de recursos.

La *Opción Alemana* se basa en la transparencia. Se supone que aunque existe el riesgo de que la financiación privada pueda estar atada a la toma de decisiones, ello se corrige si el elector conoce a cabalidad las fuentes de financiamiento. A partir de 1984, los partidos alemanes deben rendir informes públicos que incluyan un balance de ingresos y gastos.

La *Opción basada en el Activismo de ciertas Agencias Públicas* se fundamenta en la percepción de que ninguna de las anteriores es perfecta. Los Estados Unidos, después del escándalo de Watergate, aprobaron la Ley Federal de Elecciones y Campañas (1974) y crearon la Comisión Federal de Elecciones para supervisar la actuación de los beneficiarios de donaciones, verificar los informes e implementar normas específicas sobre campañas.

Por fin, la *Opción por la Regulación Diversificada* tiende a ser más amplia en el campo regulatorio, pero con expectativas más modestas. Canadá expidió una regulación basada en ese principio en 1974, conocida como la Ley Canadiense de Elecciones. Incluye aspectos como la limitación del costo de las campañas, limitación en el tiempo disponible de televisión, financiación estatal por reposición parcial, descuentos tributarios a los pequeños donantes, exigencia de informes sobre ingresos y egresos siempre y cuando excedan un monto prefijado, y creación de una Agencia para supervisar la aplicación de la ley.

2. Financiamiento público, privado o mixto

Un elemento fundamental se refiere a esta disyuntiva. La tendencia en Latinoamérica se inclina hacia la financiación mixta. La financiación pública exclusiva, o un exceso en la financiación pública, además de los defectos que se describen luego, relacionados con la virtual conversión de los partidos en oficinas públicas enteramente dependientes del Estado, genera el llamado “aprendizaje patológico”, de modo que cada vez se debilitan más y más las actividades dirigidas a mantener viva la llama de las donaciones, con una posible secuela en el debilitamiento de la participación.

Por su parte, una financiación exclusivamente privada elimina o debilita las ventajas inherentes a la financiación pública en términos de transparencia, equidad y autonomía de las fuerzas políticas.

En este campo, dos figuras se deben tener en cuenta para mitigar los efectos nocivos. Los llamados *matching funds*, un sistema que obliga al Estado a fijar toda o parte de la financiación pública en función del éxito de los partidos y candidatos para obtener donaciones privadas. Por su parte, los créditos o descuentos tributarios a favor de los donantes, a la vez que preservan las fuentes privadas de financiación, alejan el acento plutocrático de la financiación privada, puesto que el incentivo de ésta se encuentra mediatizado por las ventajas tributarias que de ella se derivan.

Aquí hay que hacer una reflexión adicional sobre la vía escogida en ciertas

legislaciones, la cual permite en general la financiación privada, pero excluye las donaciones empresariales. El riesgo en Latinoamérica, dado su escaso grado de desarrollo, es que por esta vía se extingan en la práctica las donaciones privadas, en razón de la imposibilidad del ciudadano común de cubrir sumas importantes de dinero.

3. *Financiamiento y régimen de partidos*

Es claro que las modalidades del financiamiento influyen de manera significativa en el diseño y funcionamiento del régimen de partidos.

Un dato esencial es el destinatario de la financiación pública. Si ella está dirigida a los candidatos, es probable que dé lugar, o al menos acentúe, procesos existentes de fragmentación partidaria.

De igual modo, más allá de lo que establezca la legislación, la práctica actualmente vigente de canalizar recursos privados a través de tesorerías ad hoc u organizaciones paralelas creadas por los candidatos, puede incrementar igualmente la fragmentación, además de generar una separación entre las campañas y los partidos.

Las limitaciones a las grandes donaciones deberían generar un mayor volumen de financiación dispersa a cargo de amplios sectores de seguidores, y redundar en una mayor democratización interna en los partidos. No obstante, por razones atávicas e, indirectamente, a consecuencia del bajo ingreso de los ciudadanos en la Región, la concentración de donantes es generalizada. Además, hay una mutua influencia en ambas coordenadas, porque también la frecuente configuración de partidos de cuadros en la Región determina dicha concentración de contribuyentes.

Por su parte, la excesiva financiación estatal, a través de la cúpula central, puede acentuar una rígida centralización y una concentración en la toma de decisiones internas de los partidos. De la misma manera, genera una dependencia crónica de los partidos de los dineros oficiales. Se debilita la relación entre la organización formal y los prosélitos, dado que los aportes son también una forma de participación. En algunos casos, los partidos pueden tender a convertirse en apéndices de la administración pública.

4. *Financiamiento estatal, autonomía y equidad*

Como se dejó insinuado, aunque la financiación a cargo del Estado no consigue totalmente los propósitos que le dan sustento, sí se ha observado que impulsa un entorno de mayor autonomía de las fuerzas políticas en la formulación de políticas públicas.

Asimismo, sobre todo cuando se cuenta con mecanismos para hacer adelantos sobre la financiación futura, también permite un juego más equitativo entre las diversas fuerzas políticas.

No obstante, otra decisión estratégica se refiere a la distribución entre pagos en dinero y subsidios indirectos. Estos últimos permiten mayor transparencia y logran más eficacia en la consecución de sus fines.

5. *¿Fuerza electoral o equidad?*

Al decidir sobre los criterios para distribuir la financiación estatal directa o indirecta, debe tenerse en cuenta que un sistema basado exclusivamente en el número de votos o de escaños, aunque aparentemente más democrático, tiende a generar ventajas a favor de los partidos ya establecidos y con tradición electoral. Un esquema rígidamente igualitario, por otro lado, en cuanto no recoge los resultados de las decisiones populares, termina también generando distorsiones. Parece que logran mejor su cometido aquellos sistemas en los que se consigue un equilibrio entre una distribución en parte igualitaria y en parte proporcional a la fuerza electoral.

6. *La financiación estatal comprometida*

Aunque sólo hay experiencias limitadas, es posible que una concepción de la financiación estatal comprometida con la consecución de ciertos fines que se consideran positivos, pueda servir para vigorizar el proceso de democratización. Por ejemplo, la financiación estatal podría establecer incentivos para aquellos partidos que promuevan la igualdad de género, el acceso de los jóvenes, la descentralización o la democratización interna en la toma de decisiones.

7. *Límites al costo de las campañas*

En Latinoamérica se ha abierto una tendencia hacia la revisión de los costos de las campañas. Existe la percepción de que ellos van en aumento. Si bien es difícil trabajar con todas las coordenadas involucradas, se piensa que el control a los disparadores del gasto puede rendir sus frutos. Tal es el caso del tiempo de publicidad, particularmente la televisión. La asunción de parte de los costos por el Estado o los operadores, tiene impacto relevante en las campañas.

8. *El establecimiento de límites a la financiación privada*

De igual modo, deben considerarse los efectos del establecimiento de topes, los cuales suelen revestir dos modalidades básicas que no son incompatibles: un límite general al costo de las campañas, excluyendo la financiación pública, si la hubiere, y un tope específico para el valor de cada donación o aporte.

El objetivo, como se dijo, es el de impedir el riesgo de la alteración de las políticas públicas, a consecuencia de donaciones excesivas.

En general, se estima que la implantación exclusiva de la primera modalidad, límite global, es insuficiente.

9. *Rendición de cuentas*

La búsqueda de la transparencia suele basarse en diversas técnicas relacionadas con la rendición de cuentas por parte de los partidos y candidatos (*disclosure*). Entre las opciones hay que establecer la eficacia de las regulaciones

que exigen informes completos y extremadamente detallados, frente a aquellas que se concentran en donaciones de cierto tamaño o provenientes de algunas fuentes especialmente sensibles.

Como la rendición de cuentas es un tema angular, igualmente la investigación comprenderá un ensayo específico sobre este punto.

10. Aplicación de la ley. ¿Cuánto penalizar?

Como ya se expuso, pocos países escapan al deseo de poner en práctica regulaciones sobre las distintas facetas.

Pero un punto de preocupación constante no se refiere sólo a la calidad y pertinencia de las regulaciones, sino a la capacidad del Estado de aplicarlas efectivamente. La debilidad institucional, el entorno de impunidad a veces correspondiente a atavismos de vieja data, la despreocupación de la opinión pública, son elementos que se confabulan para impedir una verdadera ejecución u observancia de las regulaciones.

Esta es una cuestión capital. Por tal razón, otro capítulo especial de esta investigación se dedicará a ese tema.

Pero más allá de lo que se dirá en ese acápite, es necesario tener en cuenta que la decisión de llevar todas las infracciones al campo del derecho penal no sólo genera serios compromisos de todo tipo –materiales e inmateriales– para el Estado, sino que en ocasiones hace que se genere un entorno de impunidad consentida. Si no hay escalonamiento de las sanciones, si la sociedad percibe que ellas no son proporcionales a las faltas, es posible que aparezca un proceso de degradación de la norma que dificulta su puesta en práctica.

11. Papel de la sociedad civil

En algunos países de la Región se ha encontrado que el papel de la sociedad civil, a través de organizaciones no gubernamentales (ONGs), de la prensa, de ciertos grupos de interés, no sólo es eficaz, sino que se convierte en un positivo factor coadyuvante de la acción del Estado. El que no puedan imponer sanciones formales les permite obrar con mayor agilidad en la valoración de los datos. Es lo que ocurre, por ejemplo, con aquellas organizaciones que han hecho el recuento, seguimiento y valoración de la inversión en publicidad, especialmente televisión, en varias campañas políticas. Una mayor libertad de apreciación de las tarifas les ha permitido sacar conclusiones más realistas, a veces bastante diferentes de los informes oficiales que rinden los partidos.

El apoyo de este tipo de gestiones corresponde también a una decisión estratégica importante.

Por lo demás, la acción de las organizaciones de la sociedad civil produce un efecto adicional, nada despreciable, relacionado con la creación de una mayor sensibilidad de la opinión pública sobre estos temas.

Una sociedad mejor informada y con mejores herramientas para valorar los elementos que están en juego en materia de financiación de campañas, constituye un paso adelante en esta compleja materia.

12. Perspectiva de género

No se encuentran en la Región prescripciones legales que tomen en cuenta la cuestión de género en el asunto específico de la legislación de financiamiento de la política, con excepción del caso ya mencionado de Panamá (rubros para capacitación de la mujer).

Países como Ecuador y México prevén la obligación de incorporar a mujeres al menos en el 30% de las candidaturas. En el caso de Costa Rica, se estipula un 40% de cuota femenina.

Sin embargo, y pese a la inexistencia de regulaciones en materia de género, vemos por ejemplo en el caso de Colombia, que la candidata Noemí Sanín tuvo un acceso a los medios de comunicación igual a los hombres en la pasada campaña presidencial.

Asimismo, en cuanto a la Alcaldía de Bogotá, en la pasada elección (2000) los dos candidatos predominantes fueron Antanas Mockus y María Emma Mejía. La segunda reportó gastos por valor de Col \$397 millones (US \$160.000) mientras que su rival, vencedor en los comicios, solo reportó Col \$193 millones (US\$78.000).

También habrá un acápite específico sobre este tema.

VIII. Desarrollos detallados

Hecha esta aproximación básica, es procedente enseguida brindar una información más detallada sobre el comportamiento de la financiación en América Latina.

1. Financiamiento público directo de las campañas

a. Objeto del financiamiento

Como es obvio, el análisis de éste y los acápites siguientes se contrae a aquellos Estados que tienen tanto en la ley como en la práctica sistemas de financiamiento público directo. Los demás se excluyen.

Como ya se vio, un número de países dispone separadamente de financiación para las actividades ordinarias de los partidos y para las campañas. Tal es el caso de Bolivia, México, Paraguay, Colombia, Ecuador, Argentina y Panamá.

En otro grupo sólo está regulada la financiación pública de las campañas. Así ocurre en Costa Rica, Chile, El Salvador, Honduras, Uruguay y Nicaragua. En Guatemala sólo se financian los partidos, aunque en la práctica éstos derivan fondos hacia las campañas de sus candidatos.

En México, dado el carácter detallado de su legislación, se llegan incluso a establecer categorías diversas dentro del marco de la financiación pública. Así, la ley distingue entre el financiamiento para actividades ordinarias, para gastos de campaña propiamente dichos y para actividades específicas, aunque este último renglón se aplica a través del Instituto Federal Electoral (IFE), entidad que, con

cargo a este rubro, apoya las actividades partidistas en educación y capacitación, investigación socioeconómica y política (encuestas) y actividad editorial.

También en México se establece una aportación para el funcionamiento de cada grupo parlamentario, la cual se fija en función del número de legisladores que lo integran a partir de una base igualitaria para todos. Hay, asimismo, partidas presupuestales para apoyar la tarea de los congresistas. No existe un sistema de rendición de cuentas sobre estos rubros.

En Panamá existe un subsidio post electoral para desarrollar actividades de educación cívica, 25% del cual se destina a capacitación, el cual garantiza que no menos del 10% se dirija a la capacitación de mujeres.

En Argentina, los partidos deben destinar al menos el 20% de lo que reciben para desenvolvimiento institucional ordinario a actividades de capacitación para la función pública, formación de dirigentes e investigación.

b. ¿Quién es el destinatario del financiamiento: partidos, candidatos, otros?

Por regla general, se prevé que la financiación tenga como destinatarios a los partidos políticos. Es expresa la legislación en ese sentido en Costa Rica, Guatemala, El Salvador, Nicaragua, Brasil, Argentina, México, República Dominicana y Paraguay, aunque en este último país los candidatos independientes tienen subsidios. En algunos casos (Guatemala, Brasil, República Dominicana) los partidos derivan fondos hacia los candidatos.

En Panamá los candidatos independientes en el ámbito municipal reciben aportes estatales. En Ecuador y Honduras también se da financiamiento a las candidaturas independientes.

En Colombia hay una gran dispersión: se hacen acreedores a la financiación los partidos, sus movimientos y grupos independientes de ciudadanos. La financiación de campañas, aunque teóricamente dirigida a los partidos, en la práctica se reconoce a título de reposición parcial y posterior a los candidatos.

En Uruguay hay leyes de financiación ad hoc para los candidatos.

c. Reglas de cálculo y monto de la financiación

Las reglas para fijar el monto de la financiación pública directa varían considerablemente.

Una fórmula es la creación de un fondo de partidos que recibe aportes del Presupuesto General (Argentina, Colombia). Dicho fondo reconoce un valor predeterminado por cada voto obtenido o la suma que corresponde si el sistema de asignación es mixto. En algunos casos (Paraguay, Ecuador) es directamente el órgano de control o el tribunal electoral el que dispone de las partidas. En otros (Argentina) es el Ministerio del Interior.

En algunos casos, la propia Constitución fija un porcentaje del producto interno bruto (PIB) (en Costa Rica es el 0,19%, el cual puede ser rebajado por la Ley) o se señala una proporción del Presupuesto (Panamá establece el 1% de los ingresos corrientes del gobierno central). En Colombia la ley fijó un valor por voto, el cual se corrige anualmente según la variación del índice de precios al consumidor.

d. Tipos de elecciones

Se trata de verificar si se financian todas las elecciones nacionales (para Presidente, Congreso) o sólo algunas de ellas y si, además, se incluye la financiación de elecciones a escala sub-nacional, esto es, regional, estadual o municipal. De igual modo, se precisará si existen aportes para las elecciones internas de los partidos.

La mayoría de los países financian las elecciones para Presidente (y Vicepresidente si es del caso), Congreso y autoridades locales. En ese grupo están Colombia, El Salvador, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, República Dominicana y Uruguay. En Nicaragua se llega incluso a financiar las elecciones para el Parlamento Centroamericano y los plebiscitos y referendos. En México, además de la financiación nacional, hay 32 regímenes locales (31 Estados y el Distrito Federal) que contienen normas sobre financiación de elecciones locales.

En Costa Rica, Ecuador y Argentina no hay financiación para las elecciones municipales. En Brasil no hay financiación directa para las elecciones, pero los partidos, al igual que en Guatemala, lo hacen de manera indirecta.

e. Momento del desembolso

En la mayoría de los países hay desembolsos antes y después de la campaña²⁶. Tales son Bolivia, Chile, El Salvador, Honduras, México, Panamá, República Dominicana, Uruguay y Guatemala. En México, el Acuerdo del Consejo Federal del IFE para el año 2003 dispuso que el aporte se hiciera en seis pagos mensuales durante el primer semestre de dicho año. En El Salvador se hace un anticipo hasta del 75% de la suma a que tuvieran derecho en la elección anterior. No se realizan pagos durante la campaña, de modo que el resto se gira después de las elecciones. En República Dominicana los pagos se llevan a cabo durante la campaña. En Guatemala y Panamá hay pagos antes y después de las elecciones.

En cinco países la reposición se hace una vez transcurridas las elecciones: Ecuador, Colombia, Costa Rica, Nicaragua y Paraguay.

En Argentina los aportes se entregan antes de las elecciones, dentro de los diez días siguientes a la fecha límite para la oficialización de candidaturas.

En Brasil no hay aportes específicos para elecciones, sino para partidos.

En cuanto a las elecciones internas, sólo Colombia considera de manera explícita su financiación. Paraguay, en cambio, la prohíbe taxativamente. En Costa Rica, el Tribunal Supremo de Elecciones dictaminó que la contribución del Estado solo corresponde a las “tendencias” de los partidos cuando han sido oficialmente reconocidas por éstos, de modo que a ellos corresponde regular su funcionamiento interno. En Guatemala, no hay norma expresa, pero se considera que, dada la autonomía de los partidos para usar sus aportes, podría destinarlos a ese fin.

²⁶ Véase Tabla 5 que se presenta en el Apéndice 1 de esta publicación.

2. Condiciones para acceder al financiamiento. Umbral

Por regla generalizada, los países que reconocen financiación directa a los partidos exigen el reconocimiento o el registro de éstos. Sin embargo, hay algunas matizaciones. En Uruguay, “aunque en las leyes [ad hoc] en su artículo 1.º se dice que el “Estado contribuirá a financiar los gastos que generen los partidos políticos...” en los artículos subsiguientes queda claro que se financia a candidatos y que se hace sólo con fines electorales”²⁷. En tales condiciones, la exigencia real es simplemente la de presentarse como candidato.

En el caso de Colombia, se reconoce financiación para actividades permanentes únicamente a partidos o movimientos con personería jurídica o con representación en el Congreso, aunque en la práctica la financiación ha ido a los candidatos. En cuanto a las campañas, son acreedores no sólo los partidos y movimientos políticos, sino los movimientos sociales y los grupos significativos de personas, aún sin personería. También en Panamá hay financiación para candidatos a libre postulación.

Hay países en los que basta el reconocimiento para la parte igualitaria de la financiación, pero se exige presentar candidatos para gozar de la parte proporcional. Es el caso de Argentina.

Otros exigen estar en paz y a salvo con la obligación de rendir cuentas, como ocurre en Brasil y Paraguay.

En Perú es necesario tener representación en el Congreso, la cual se exige también en República Dominicana, además del reconocimiento de personería.

Ahora bien, en cuanto a la existencia de umbrales para que el derecho sea efectivo, en casi todos los países, para obtener financiación estatal, se exige alcanzar un umbral o porcentaje mínimo de votos. La cifra más comúnmente observada es la del 4% (Costa Rica, Guatemala, Nicaragua y Panamá).

En Argentina no hay un umbral explícito, pero se requiere un número de electores no inferior al cuatro por mil para el reconocimiento, lo cual significa que hay una especie de umbral implícito para tener derecho a la financiación. Así, en Brasil se consideran dos elementos diferentes: una suma básica para acceder a la cual basta con tener personería jurídica, la que se otorga a los partidos que obtengan el 0,5% de los votos distribuidos en 1/3 de los Estados en la elección de Cámara de Diputados. Luego se reconoce una suma proporcional, para la cual se exige un 5% de votos repartidos en 1/3 de los Estados.

En México se prevén dos situaciones diferentes: los partidos que ya hayan participado en elecciones con anterioridad deben obtener el 2% de los votos. A los nuevos partidos se les reconoce una suma menor con sólo el registro ante el IFE²⁸.

a. Criterios para la asignación de recursos

En general, se usan tres sistemas: proporcional a la fuerza electoral (bien en función de votos obtenidos o de escaños en el Congreso); igualitario para todos los

²⁷ Rial, Juan (2003). Estudio de caso nacional preparado para esta investigación, Apéndice 4 (CD-rom).

²⁸ Véase Tabla 4 que se presenta en el Apéndice 1 de esta publicación.

partidos y candidatos, o mixto, o sea, mediante fórmulas que toman elementos de uno y otro criterio.

La tendencia más generalizada es la de fuerza electoral en Bolivia, Colombia, Chile, Costa Rica, Honduras, El Salvador, Guatemala, Nicaragua y Uruguay. Ocho países usan métodos mixtos, a saber: Argentina, Brasil, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú y República Dominicana.

b. Límites a los gastos de campaña

La tendencia acusada en la Región es la de no regular los topes de gastos de partidos y candidatos. En esta categoría se encuentran Bolivia, Brasil, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú²⁹, República Dominicana y Uruguay.

En México, el tope lo fija el Consejo General del IFE para cada elección. Lo propio hace el CNE de Colombia, país en el que el tope ha venido en aumento. Para las elecciones presidenciales del 2002, esa cifra subió a US\$6 millones y US\$3 millones para una eventual segunda vuelta³⁰. Para elecciones de Congreso, la cantidad fue en el mismo año de US\$170.000.

En Chile equivale a tres centésimos de unidad de fomento por el número de personas registradas en el padrón electoral.

En Argentina el tope es de US\$0,33 por elector y US\$0,10 para la segunda vuelta.

Por fin, en el Ecuador es US\$1 millón por cada tiquete o binomio para la Presidencia más 20% para la segunda vuelta, así como US\$800.000 para la elección de diputados nacionales.

IX. Conclusiones

La financiación de los partidos y las campañas es un elemento central para la vida democrática. La relación entre dinero y política es necesaria. De hecho, el gasto que se haga en este campo corresponde realmente a una inversión en cuanto a la sostenibilidad de la democracia y la gobernabilidad.

Los valores involucrados poseen altísima sensibilidad. Capacidad real de los partidos, participación viable, independencia de los protagonistas políticos, equidad, transparencia y lucha contra la corrupción son algunos de ellos.

Tanto el control sobre los dineros de origen privado como la financiación pública han cumplido una tarea benéfica en la Región, si bien es muy largo todavía el camino que queda por recorrer.

Aunque se han detectado tendencias en la Región en algunos de los temas estudiados, en la práctica todavía hay una amplia disimilitud en las soluciones concretas.

²⁹ En el Perú existe un tope para la contratación de publicidad en radio y televisión de cinco minutos diarios en cada estación.

³⁰ Se puede consultar en el Apéndice 4 (CD-rom) la serie completa en la ficha de base de esta investigación.

Parte de la financiación ocurre de manera informal. El tema relacionado con el verdadero costo de la política en la Región debe ser objeto de nueva y creciente preocupación y estudio.

No hay una receta o vademécum universal. Pero al formular políticas públicas en la materia, debe considerarse que la financiación de partidos y campañas no puede aislarse del marco más general del sistema de partidos y del sistema político.

Cada variable que se adopte tiene repercusiones en éstos.

La ley no es la única herramienta. Hay elementos culturales y pedagógicos que deben ser tenidos en cuenta. El papel de la sociedad civil es importante. Una perspectiva de género puede contribuir a disminuir iniquidades ancestrales.

Bibliografía

- Carrillo, M. et al. (2003). *Dinero y contienda político-electoral*. México: Fondo de Cultura Económica/Instituto Federal Electoral.
- Casco, G. (2003). *Honduras. Estudio de caso nacional*. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina.
- Cordero, L.A. (2003). *Costa Rica. Estudio de caso nacional*. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina.
- De la Calle, H. (2003). *Colombia. Estudio de caso nacional*. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina.
- Del Castillo, P. & Zovatto, D. (1998). *La financiación de la política en Iberoamérica*. San José: IIDH/CAPEL.
- De Freitas, M. (2003). *Venezuela. Estudio de caso nacional*. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina.
- Duarte, I. (2003). *República Dominicana. Estudio de caso nacional*. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina.
- Fuentes, C. (2003). *Chile. Estudio de caso nacional*. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina.
- Gruenberg, C. (2003). *Argentina. Estudio de caso nacional*. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina.
- International IDEA. (2003). *Handbook Funding of Political Parties and Election Campaigns*. Sweden: International IDEA.
- Marchewka, P. (2003). *Paraguay. Estudio de caso nacional*. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina.
- Marroquín, M. (2003). *Guatemala. Estudio de caso nacional*. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina.
- Mayorga, R. (2003). *Bolivia. Estudio de caso nacional*. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina.
- Medina, P. (2003). *Perú. Estudio de caso nacional*. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina.

- Nassmacher, K.H. (2003). Introduction: Political Parties, Funding and Democracy. En: International IDEA. *Funding of Political Parties and Election Campaigns*. Sweden: International Institute for Democracy and Electoral Assistance.
- Njaim, H. (2003). *Venezuela. Estudio de caso nacional*. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina.
- Núñez, A. (2003). *México. Estudio de caso nacional*. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina.
- Rial, J. (2003). *Uruguay. Estudio de caso nacional*. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la Política en América Latina.
- Rowland, M. (2003). *Ecuador. Estudio de caso nacional*. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina.
- Speck, B. (2003). *Brasil. Estudio de caso nacional*. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina.
- Ulloa, F. (2003). *El Salvador. Estudio de caso nacional*. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina.
- Valdés, E. (2003). *Panamá. Estudio de caso nacional*. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina.
- Zelaya, R. M. (2003). *Nicaragua. Estudio de caso nacional*. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina.
- Zovatto, D. (2003). América Latina. En: Carrillo, M. et al. *Dinero y contienda político-electoral*. México: Fondo de Cultura Económica/Instituto Federal Electoral.
- Zovatto, D. (2003). The Legal and Practical Characteristics of the Funding of Political Parties and Election Campaigns in Latin America. En: *Handbook on Funding of Political Parties and Election Campaigns*. Sweden: International IDEA.

Financiamiento político: el acceso de los partidos a los medios de comunicación

Juan Rial

I. Introducción

La política, actividad que, pese al crecimiento de la participación, sigue residiendo en la toma de decisiones que suponen “acuerdos y disensos entre caballeros”¹, continúa realizándose primordialmente en gabinetes ministeriales, comités, salas de comisiones, hemiciclos parlamentarios, pero necesita la amplificación y la alimentación que proveen los medios de comunicación social. Sin embargo, la actividad política necesita legitimación diaria y no sólo ajustarse a la legalidad proveniente de un acto electoral reiterado periódicamente. Esa legitimidad se da a través de la aparición en los medios. También ellos son protagonistas de las campañas electorales, por la gran parte de la acción política de nuestro tiempo que tiene por escenario las muy diversas formas de audio y video.

En el siglo XIX los actos de masas en grandes plazas, los discursos desde balcones de sedes partidarias o de casas de gobierno, así como las reuniones numerosas en grandes locales partidarios fueron las manifestaciones primordiales de la política para demostrar fuerza y obtener la adhesión de la ciudadanía. Hoy, con una forma de vida que ha implicado la división de la sociedad en segmentos heterogéneos y con pautas culturales diferentes que implican otra territorialidad y otra forma de relacionarse con el trabajo, con el entretenimiento, con la vida diaria, los medios de comunicación masivos han asumido un papel dominante, tratando de sustituir la falta de homogeneidad que proporcionaba antes la movilización

¹ Utilizamos la fórmula tradicional pero, obviamente, la política incluye a las damas.

política cuyos escenarios eran las calles, plazas o grandes auditorios utilizados por los partidos políticos.

Los medios condicionan las formas de llevar adelante la movilización del electorado frente a un comicio, los ritmos y los temas de una campaña e influyen en el conocimiento de los candidatos y en la transmisión de sus mensajes. También fijan la agenda de discusión política para el gobierno y para la oposición en los períodos inter electorales. En sus espacios se suele ganar o perder la legitimidad que permite o no una gobernabilidad eficaz.

La agenda política que conforman los integrantes de la clase política, las instituciones de la sociedad y las organizaciones no gubernamentales que actúan en el campo de la acción cívica y los propios medios, a través de su posición editorial, es retroalimentada por el estudio de la opinión pública a través de encuestas y estudios cualitativos, cuyo resultado pasa a ser parte de la constantemente renovada agenda pública al ser difundidos por los medios de comunicación.

Los medios conforman estructuras culturales que informan, entretienen, educan, manipulan y forman el parecer de la población. Son, a la vez, empresas comerciales de servicios, que buscan lucro a través de sus actividades corrientes, independientemente de los cambios que se registren en la escena política. También son importantes actores políticos. Expresan los intereses económicos y sociales de quienes los controlan y sus aliados. Los medios proveen una escena en la cual el político “representa” frente a la población, permitiendo la manipulación de símbolos con una capacidad de amplificación enorme, encontrando al individuo en su intimidad, sin necesidad de que éste tenga que transformarse en parte de una masa como en el pasado, cuando para ser parte de la acción política debía estar en las movilizaciones callejeras. Estas últimas no se abandonaron, pero pasaron a ser parte del espectáculo mediático. Se hacen para que las registre la televisión, o se cuente de su realización en la radio o los periódicos.

Aunque actúan directamente buscando una incidencia práctica, los medios también inciden en forma “negativa” cuando se apela al silenciamiento de una cuestión a discutir, buscando que el tema desaparezca de la agenda pública. En los medios se expresan indirectamente los concesionarios que tienen el control de una onda radiomagnética que por lo general es propiedad del Estado, o directamente los periodistas que trabajan en los mismos, así como los dueños de los medios impresos.

La representación institucional asumida por los partidos y los órganos previstos por las Cartas Magnas (los parlamentos), es propia de una sociedad, una economía y un estadio tecnológico superado, pero que no ha encontrado todavía un sustituto adecuado. Hoy la gran batalla política en los regímenes democráticos se disputa en los medios de comunicación día a día, y muy especialmente en los tiempos electorales.

En este tiempo el político exitoso debe ser un comunicador, alguien con capacidad de enamorar a la cámara y encantar los micrófonos. Debe influir para lograr que el “priming”, esa “imprimación” que los medios imponen a la opinión pública, sea favorable a sus intereses, creando una agenda pública que le permita llevar adelante sus decisiones de gobierno u obtener un buen resultado electoral. Tiene que lograr que esa agenda presente en forma favorable sus posiciones y a su persona, de ahí la importancia de las encuestas acerca de la popularidad y la confianza

en los líderes e instituciones políticas. Al mismo tiempo, el político debe tratar de remontar corrientes adversas impuestas por la comunicación de sus adversarios, saber dónde están los límites de un discurso creíble y también encontrar el tono adecuado para discrepar con la opinión pública, especialmente en temas escabrosos, como los económicos y los referidos a las políticas sociales, sin llegar a enfrentarla totalmente, pues ésta representa el sentimiento de un electorado que siempre quiere beneficios y derechos y no acepta tener que enfrentar costos y obligaciones.

Nos estamos refiriendo más al político que al partido. El partido ha pasado a un segundo plano, pues se trata del tiempo de la política personalizada, del líder que ha pasado a ser percibido como más importante que la máquina partidaria. En América Latina, en las décadas recientes, el decaimiento de las definiciones ideológicas y la desaparición de los partidos que encuadraban simpatizantes y militantes han acentuado la política puramente personalizada. El líder siempre ha tenido una posición privilegiada sobre cualquier estructura organizada, pero, últimamente, ante los cambios registrados en el papel del Estado, en el de la política y los partidos, se han acentuado estas formas personalizadas, donde se han creado máquinas al servicio de un líder, caracterizadas, muchas de ellas, por ser efímeras, por ser sólo el vehículo de la persona que circunstancialmente logró captar mayorías en la escena política. Es notorio el desajuste que se ha producido entre institucionalidad y prácticas políticas cotidianas, debido a los cambios que se producen constantemente en la sociedad. Entre ellos se registra la situación de los medios de comunicación, que sólo recientemente merecieron la atención de los legisladores y los hacedores de la política, al comprobar su importancia.

Si se hubiese pedido a un observador de una sesión del parlamento de cualquier país en los años cincuenta y sesenta del siglo XX que relatase cómo transcurría la misma, presumiblemente habría contado que una buena parte de los legisladores no atendía al orador de la sesión plenaria, que muchos comentaban entre ellos, o leían el diario, que si la sesión era larga y tediosa algunos dormitaban en sus bancas frente a ceniceros llenos de colillas y tazas de café, o que muchas de las bancas estaban vacías, manteniéndose el quórum mínimo. Tal descripción no es muy diferente de lo que ocurre hoy en día, donde habría que agregar el constante uso de teléfonos celulares, sólo que entonces no había cámaras de televisión impiadosas que registraran esas intimidades. Con ello el parlamento y las viejas prácticas fueron cayendo en una constante deslegitimación. A esto se agregó la necesaria preeminencia del Poder Ejecutivo en el manejo de los asuntos públicos, que hizo que la institucionalidad representativa cayese en su prestigio frente a la población. Como contrapartida, el político tuvo que dirigirse directamente a la ciudadanía, y para eso recurrió al uso creciente de la comunicación social.

El político tuvo que aprender a utilizar nuevos registros de voz y manejar nuevos tiempos. El gesto fuerte y la voz atronadora, propia del balcón o la plaza pública no tienen cabida en la radio, un medio cálido, íntimo. Los gestos ampulosos propios de la plaza deben modificarse al enfrentar el medio frío, la cámara de televisión. El discurso de la plaza podía llevar un tiempo largo y más aún el que se pronunciaba en el recinto parlamentario, pero no tiene cabida en los tiempos de la radio actual, pautada por tandas publicitarias y por programas acotados, y menos

por la televisión, donde los segundos valen mucho dinero y lo máximo a usar para un mensaje político es un minuto. Los viejos recursos sólo tienen cabida cuando son parte del espectáculo que se da en la calle, tendiente a la exaltación emocional, pero cuyo fin es sólo la palabra y el gesto efectista que puede ser recogido en escasos segundos por la cámara de TV o la grabación de radio.

La vieja fórmula representacional no puede mantenerse sin correcciones en tiempos de crecimiento de la participación, así sólo sea por la vía pasiva de conformar una audiencia. La organización institucional, la fórmula política apelando a la terminología de Gaetano Mosca², dominante hoy en día, es sólo una: la democracia representativa, la que convive con una serie creciente de mecanismos de democracia semidirecta y con la retórica constante en pos de una democracia participativa. Ésta, en la práctica, convive con mecanismos informales de uso diario que apuntan a crear una estructura de comunicación social constante.

Los actuales regímenes democráticos se crearon en tiempos en los cuales los medios dominantes eran los escritos. La prensa partidizada llegaba sólo a una parte de la población, pero también en el siglo XIX un sector muy importante de ésta no tenía derecho a voto y buena parte de la gente era iletrada. Con el avance de la educación básica y con el cambio tecnológico y los requerimientos de la industria, tras la expansión de la ciudadanía, el político y las organizaciones políticas, los partidos, debieron alcanzar a un público mayor. Se apeló a la ecuación partido + imprenta + diario + escuela en una primera etapa.

Avanzado ya el siglo XX se llegó a los grandes actos de masas escenificados con canciones transmitidas por altavoces, ropa especial para los militantes (dadas las tendencias de los años treinta podía llegarse a la utilización de uniformes de estilo militar) y el discurso del líder o líderes. En esos tiempos se trataba de llegar a vastos sectores de la sociedad percibidos y autopercebidos como homogéneos.

Hoy el político debe alcanzar a muy diversos sectores que, cada vez más, difieren en sus intereses y formas de vida. Los medios son un gran homogeneizador pero, al mismo tiempo, también un segmentador. Los programas de radio y televisión tienden a acercarse a un sector social, de edad o de género más específico. Con ellos se busca alcanzar a los diversos sectores sociales y éstos están bajo el impacto de efectos de demostración diversos que apuntan a crear opiniones y actitudes, especialmente hacia el consumo. Entre ese consumo también está el de ideas o simpatías hacia partidos o más específicamente sobre dirigentes de los mismos. Para el político que sabe cómo dominar los nuevos medios se abre la parafernalia de nuevos recursos a su disposición: la radio, la televisión en todas sus formas (abierta, por cable o satelital), los diarios y revistas, las gigantografías que se colocan en sitios importantes de la ciudad y recientemente internet. El gran medio masivo es la imagen. Permite el conocimiento e “imprimir” en el público imágenes que sientan las bases para una actitud de simpatía o rechazo. Esta primera manipulación simbólica para la que se usa la televisión, se amplifica con la radio que permite seducir con la voz y también, si el tiempo es mayor, apelar a argumentos de debate. La gráfica afirma los símbolos al volverlos fijos durante más tiempo. La prensa permite también debatir con mayor profundidad. A ello se agregan actos

² Mosca, Gaetano (1939), p. 2.

precisamente escenificados y destinados más a ser difundidos por la televisión que a ser por sí mismos piezas de propaganda. El de las páginas web o los grupos de discusión en internet también son recursos para el político y el partido, así como el envío de correo “personalizado”, sea por vía electrónica o tradicional. De este modo el político y los partidos pueden elegir diversas formas de acercarse a distintos públicos.

En el pasado el control de los circuitos de comunicación era relativamente más sencillo al ser una política letrada de élites o, a lo sumo, una de masas homogeneizadas a través de un movimiento de corte autoritario que podía ir desde el populismo al totalitarismo. La escritura, el periódico, revista, folleto o libro circulaban entre los sectores de élite y se complementaba con la escuela como organización socializadora. La masificación se daba a través de un contacto directo entre liderazgo y masa, y sólo en la primera fase la radio sirvió de amplificador, aunque todavía no era sustituto de la concentración en la calle para las grandes masas.

Hoy el político no sólo debe negociar con los medios por un espacio, sino que debe aprender diversos géneros para poder comunicarse, debe ser un políactor/actriz. Así, algunos intervienen en programas de TV de carácter cómico, de gran audiencia en los sectores populares y participan en el show, en otros casos cantan o bailan. También son parte de almuerzos, de programas de cocina y hasta de modas, demostrando en ellos sus “habilidades”. El político se ve sometido a la necesidad de interpretar un personaje más en la industria del info-entretenimiento. Debe aceptar un cambio en la conformación de los símbolos políticos. Los antiguos, referidos a identificación con colectivos, tales como clases, han perdido trascendencia y hoy hay que hablar de lo cotidiano. El dirigente partidario debe “representar” al ciudadano medio, a esa mayoría que quiere expresar su voz, aunque sea “oblicuamente” a través de “alguien como uno”. El poder es difícil de obtener mediante una concepción identitaria de la organización política. Por el contrario, se trata de poner en marcha concepciones “sumatorias”, donde se intenta agregar el máximo de voluntades a partir de una ligera plataforma edificada con base en la comunicación social.

Obviamente esto va más allá del mero uso de los medios sociales de comunicación como transmisores. Se trata, en principio, de crear una “máquina” de comunicación que pueda utilizar esos medios.

También estamos en el tiempo de un Estado que ya no tiene la capacidad de regular la sociedad que dispuso en el fenecido siglo XX. Para poblaciones afectadas por problemas de desempleo y por la fuerte incertidumbre que éste genera, el político y el partido no hacen lo que presuntamente deben, o sea, velar por los intereses de sus representados. En buena parte de los países el Estado fue el alfa y omega de la vida cotidiana, sea bajo formas de Estado de bienestar, o simplemente como Estado asistencial. Su instrumentación varió entre el universalismo que prescribía la norma y el clientelismo, que poco a poco devino “horizontal”, al atender no sólo a personas individuales sino a vastos grupos de personas pertenecientes a los sectores subalternos, cubrió las demandas de importantes sectores de la sociedad que hoy no tienen ese referente como fuente de auxilio para sus problemas.

El Estado protector de los sectores subalternos ha decaído en su acción y hoy

la política y los políticos son fuente de desencanto. Tampoco ese político dispone de herramientas para practicar el clientelismo, especialmente el de carácter horizontal que abarca a vastos sectores. También es acusado de practicar o, en el menor de los casos, de encubrir actos de corrupción, o es percibido como parte de un grupo que sólo se interesa por sí mismo y sus luchas fraccionales de poder. Todos estos vicios propios que van a la cuenta de los partidos son amplificadas por los medios que venden noticias. El político y sus escándalos lo son. No lo es, o sólo en menor medida, aquello que refiere al cumplimiento de su deber, aspecto del que el político se queja amargamente. Es que, durante largo tiempo, tanto los populistas como los autoritarios sólo mostraban éxitos y ninguna clase de problemas. El péndulo, en tiempos de libertad, se corre hacia el otro extremo.

La representación institucional y simbólica se han divorciado y hoy la tarea del político y de las organizaciones partidarias es tratar de llegar a un arreglo, un pacto, con quienes manejan primordialmente la segunda. Los medios son los grandes protagonistas. Hasta el presente los arreglos entre los dos sectores distan de ser satisfactorios.

II. La libertad de información y equidad en la competencia

En las páginas de *El Federalista*³, y en su práctica como político, Madison sostuvo la necesidad de evitar los peligros que Hamilton visualizaba: que un sector mayoritario oprimiese a las minorías y que tampoco ocurriese lo contrario, que las minorías tuviesen de “rehén” a mayorías, fenómeno este último que Tocqueville denominó la “tiranía de las minorías”⁴. La mayoría, para serlo, debe ser legítima y razonable, no puede imponerse a todos los intereses de la minoría sin tenerlos en cuenta. De ahí que una definición moderna de democracia se acerca a la descripción realizada por Robert Dahl que denomina “poliarquía”⁵.

Madison, sin embargo, también consideraba que todos los ciudadanos de una república debían incidir en la toma de decisiones. La afirmación se hacía en tiempos en que la ciudadanía era restringida y elitaria. El reclamo entre libertad e igualdad se ha inclinado siempre en favor del aspecto libertario. El refraseo de la igualdad en la forma de equidad, o sea de oportunidad y acceso para llegar a tener la misma posibilidad por parte de todos, es una forma de tratar de retomar los términos de la cuestión expresada en las famosas tres palabras que sintetizaron los fines de la Revolución Francesa. La elección supone una expresión igualitaria de la ciudadanía, pues cada persona tiene un voto. Pero esa igualdad primaria puede verse como una inequidad si quienes compiten en la elección no disponen de las mismas oportunidades para poder ser conocidos y, por consiguiente, captar la voluntad del electorado.

La organización institucional representativa se basaba, precisamente, en la idea de lograr mayorías razonables que tuvieran en cuenta los diversos intereses. Se

³ Hamilton, Alexander; Madison, James y Jay, John (1999).

⁴ Véase al respecto, De Tocqueville, Alexis (1995).

⁵ Véase al respecto, Dahl, Robert (1971).

trataba, en términos de Madison, de “revisar y extender [las opiniones públicas primarias] pasándolas por intermedio de un cuerpo elegido por los ciudadanos”. Con ello se buscaba eludir los impulsos de momento o las inclinaciones temporarias, que normalmente pueden tener sectores amplios de la población que reaccionan emocionalmente frente a hechos que les afectan en su vida cotidiana.

Cuando se crean las formas republicanas, durante el tiempo de la revolución noratlántica, las facciones eran mal vistas y por eso los partidos recién comenzaron a aceptarse legítimamente como actores en el campo político a fines del siglo XIX, llegando a principios del siglo XX a ser parte esencial del sistema político cuando Kelsen refirió a este sistema de “partidocracia” en su estudio de 1932⁶.

Hoy el péndulo se ha corrido nuevamente y, si bien los partidos y movimientos siguen existiendo y en algunos países, donde la estructuración de la vida política ha perdurado más, continúan siendo el referente principal, en otros se ha personalizado y el actor principal ha pasado a ser el dirigente, el líder.

El reclamo de libertad de información para las diversas fuerzas políticas partidarias ha crecido constantemente con el proceso de desarrollo de la democracia. Dado que poco a poco la principal actividad de los partidos consiste, precisamente, en ganar elecciones y la misma supone un fuerte acceso a los medios de comunicación social, uno de los reclamos primarios refiere a la necesidad de poder acceder a los mismos y a que exista equidad en el tratamiento de las diversas fuerzas partidarias.

La libertad de información presupone que cada fuerza partidaria puede expresar sus puntos de vista ideológicos y programáticos a través de sus dirigentes a todos los ciudadanos. La equidad parte de la idea de que todos tienen oportunidad de ser vistos, que hay un mínimo de tiempo y espacio que debe disponer cada fuerza política en los medios, y que el tiempo y espacio debe ser dado de acuerdo con la representatividad que tienen las fuerzas políticas en la ciudadanía, hecho medible, sea por medio del apoyo que reciben a través de encuestas de opinión pública, o en la instancia de los comicios cuando cada fuerza es fácilmente mensurable por el número de votos que obtuvo.

En la práctica estos principios de equidad son difíciles de cumplir. Los intereses de quienes están a cargo de los medios de comunicación suelen introducir sesgos. Los dueños de los medios, sean grupos familiares o colectivos (sociedades anónimas) se enlazan con grupos económicos o ideológicos y eventualmente políticos. Si bien la propiedad puede ser colectiva, quienes controlan el paquete accionario tienen un mínimo común denominador de intereses que hacen que tengan preferencias por cierto sector o sectores en detrimento de otros. Si bien puede admitirse el pluralismo en la información se suelen privilegiar espacios o tiempos en favor de una corriente. Sin embargo, poco a poco, sea por la vía de una autorregulación impuesta por los propios medios, o por imposiciones legales, hay una mayor equidad en el tratamiento de las diversas fuerzas partidarias.

Los dueños de medios pueden asegurar al personal profesional, particularmente a los periodistas, condiciones de trabajo que permitan un tratamiento pluralista de la información, pero cualquiera que haya trabajado en medios sabe que hay

⁶ Kelsen, Hans (1999); Manuel García-Pelayo (1986).

formas de presión para poder inclinar la balanza hacia un determinado lugar. El grado de libertad depende del contexto global del país, de la coyuntura y la cultura impuesta en el medio.

Los partidos políticos, al tener que enfrentar a una opinión pública que por lo general suele serle adversa⁷, no tienen la fuerza necesaria para imponer equidad en los medios, porque, además, no hay una acción de conjunto entre ellos, pues la misma supone la pérdida de una posición de privilegio para una o más fuerzas en favor de las que están en posición subordinada. No hay posibilidad de una acción corporativa para la clase política, simetría que, en general, favorece a los medios, que sí pueden adoptar esa posición.

Para los medios, el crecimiento de su prestigio en tanto instituciones que proporcionan voz a diversos sectores, especialmente para aquellos que no la tienen, les da más poder y les permite enfrentar al “establishment” político con más éxito. Obviamente, a partir de allí defender ciertas posiciones, que no tienen por qué ser partidarias, pero sí de defensa de ciertos intereses que pueden ser más afines con una organización política que otra, les es más fácil. Una conducción inteligente en un medio de comunicación social, especialmente audiovisual, que da espacios y tiempos a todos (aunque sea con sesgos diferentes) los pone en la mejor de las situaciones. Por ahora esta voz prestada por los medios les permite captar buena parte de la confianza pública, pero entraña un problema de futuro: al simplemente ser voz y no actuar para resolver, finalmente el instrumento puede pasar a ser intrascendente. Por ahora no se percibe ese efecto porque todavía muchos creen que aparecer en una pantalla o propalar la voz en un micrófono permite influir sobre los que deciden. A veces ocurre, especialmente cuando se trata de casos en los que es evidente que el denunciante debe ser contemplado inmediatamente. Pero en esa función el medio actúa más como un “ombusperson” que como un medio que puede tomar decisiones.

A la vista de estas contradicciones estructurales entre medios y partidos se recurre a otro juego: imponer reglas comunes para todos de modo que regulen la relación entre los partidos y los medios. Especialmente los opositores buscan formas en las cuales el Estado intervenga, por medio de la legislación, para permitir que el acceso a los medios sea más equitativo.

III. Código ético, autorregulación y derecho de réplica

Responsabilidad social del medio

En general se presupone que cada medio debe tener un código de ética que va más allá del tema exclusivo de las elecciones y el relacionamiento con los partidos. Pero, salvo en ámbitos evolucionados, ese código es inexistente. En los medios escritos es más común que exista un código de ética y en algunos casos se dispone de un “ombudman de los lectores” o un consejo independiente que fiscaliza lo que

⁷ Por lo general la ciudadanía valora que los partidos no tienen un papel fuerte en tanto expresión de los intereses de la sociedad, y que buena parte de los integrantes de la clase política sólo buscan defender pura y exclusivamente sus intereses personales.

se publica en el medio. Por lo general, no hay equivalentes para la radiodifusión o la televisión. En algunos casos, las asociaciones de radiodifusión o “televisación” pueden cumplir esa tarea.

El código de ética, cuando existe, suele indicar que el medio dará voz a todas las partes interesadas en un tema, que de acuerdo con las reglas del arte, cuando se trata de puntos que involucran denuncias, debe comprobarse previamente que los hechos en que se basan los alegatos correspondan a la verdad, lo que supone comprobar fuentes previamente y que esa actividad no debe llevar a un tipo de propaganda negativa.

En el ámbito político los códigos no son neutrales. Se defienden valores, tales como los derechos humanos en toda su extensión, por lo cual no es aceptable dar voz a posiciones que difundan planteamientos tendientes a su violación. Tampoco se acepta que se atente contra la fórmula política básica. Pero los códigos deben estatuir una posición apartidaria. Dentro del marco aceptado caben diversas interpretaciones y todas son admisibles. Lo que normalmente sigue en un código son las referencias a las formas que son aceptables.

Los medios tratan de promover el debate entre las posiciones. Si bien se trata de conducir la discusión de modo que tenga un nivel adecuado, evitando caer en insultos o planteamientos radicales que implican la ausencia de posible comprensión, aún dentro de la discrepancia se admite el derecho de réplica de quienes se sienten aludidos, sólo a los efectos de clarificar el punto y no para profundizar la controversia en un sentido negativo.

Las leyes de prensa, por lo general, son resistidas por los medios y el gremio periodístico, dado que obviamente siempre suponen alguna cortapisa para su actividad profesional. Sin embargo, en muchos casos son necesarias como forma de evitar los excesos de la prensa que no sigue códigos de ética y cae en el amarillismo. Al obligar al derecho de respuesta o exponer al medio a un juicio por difamación o injurias, se impide que éste sea utilizado como un arma de lucha política, especialmente en la fase de la propaganda negativa hacia el adversario.

En la práctica, en la mayoría de América Latina no hay un código de ética para los medios masivos, especialmente los de radio y televisión.

IV. Neutralidad o partidismo en los medios. ¿Debe haber o no una línea editorial?

En el período de construcción de la fórmula democrática en Europa Occidental, la prensa escrita por lo general era de carácter partidario. Casi todos los grandes medios representaban a una corriente determinada y no sólo por medio de su línea editorial, sino también por la cobertura de noticias, la cual podía llegar a tener ese sesgo. En algunos casos podía no ser precisamente la voz de un partido sino de una corriente ideológica. En América Latina se avanzaba por la misma vía, por lo que los grandes diarios seguían dos orientaciones: unos eran liberales, pro-laicos, anticlericales y otros apuntaban al conservadurismo católico.

La aparición de diarios cuya orientación fue predominantemente comercial hizo que este tipo de medio tuviese que adaptarse, de modo que sólo en la página

editorial se hace presente en forma fuerte la posición del periódico. La cobertura de noticias tendió a ser más equilibrada, aunque el espacio que se otorga, la titulación y la ubicación en las páginas del periódico, así como las omisiones, fácilmente denotan las preferencias y posiciones del mismo frente a lo que ocurre en el país.

Los periódicos partidarios o que apuntan fuertemente en su cobertura informativa hacia una sola corriente ideológica siguen existiendo, pero rara vez son los líderes de circulación y ventas del país. En muchos casos han pasado a ser vehículos transitorios, ligados a la existencia del movimiento al que apoyan. En los períodos dictatoriales los periódicos sólo pueden ser oficialistas y, cuando se toleran voceros opositores, éstos deben constantemente probar cuáles son los límites más allá de los cuales no se puede avanzar.

La aparición de la radio en los años veinte y su fuerte expansión en los años treinta coincidió con el período de expansión de los regímenes totalitarios. Fueron líderes de esas corrientes los que se dieron cuenta del poder movilizador de la palabra amplificada por medio de esos aparatos. Los líderes democráticos también debieron aprender a usarlos, y así Franklin Roosevelt comenzó a dirigirse a los norteamericanos en sus “conversaciones desde la chimenea” para contarles que las dificultades se superarían con el New Deal.

La radio tenía una diferencia sustancial con el medio escrito. Mientras que la propiedad de la mayoría de los últimos era enteramente privada (los medios oficiales por lo general eran gacetas gubernamentales, diarios de sesiones parlamentarias o publicaciones que recogían sentencias judiciales), las radios tienen por base un espectro de ondas del que es titular el Estado. Por razones técnicas se adjudican ondas de acuerdo con resoluciones gubernamentales y el servicio puede concesionarse, pero el titular último de onda es el Estado, que es quien negocia el espectro internacionalmente. No hay forma de transmitir sin un permiso de la autoridad gubernamental. Lo mismo es aplicable a la televisión.

Esto hizo que siempre los dueños de los medios audiovisuales tuviesen una posición más cauta frente al poder y los partidos políticos. El grado de pluralismo existente ha dependido en consecuencia de la tolerancia gubernamental, de las prácticas democráticas globales en el país y del número de ondas disponibles. Si este número era elevado era posible que sectores de la oposición también tuvieran su voz.

En general, tanto la radio como la televisión no estuvieron ligadas en sus inicios a una posición partidaria, como fue el caso de la prensa escrita en el siglo XIX y comienzos del XX. Si hubo sujeciones, éstas se dieron directamente con el gobierno o partido dominante, como ocurrió en los regímenes totalitarios, siendo parte de la máquina de propaganda del régimen. Entre los años treinta y ochenta algunos regímenes conducidos por un partido hegemónico populista de tipo dictatorial también usaron las ondas de radio y TV como parte de su aparato de propaganda limitando notoriamente la libertad de expresión.

En los países occidentales avanzados, en cambio, por lo general se optó por el criterio de la neutralidad en lo referido a la opinión editorial, de modo que salvo excepciones no había expresión de opinión del medio en favor de determinada causa. Sin embargo, esto no implicaba total apartidismo y ni siquiera neutralidad en cuanto a posiciones globales.

El partidismo podía expresarse bajo la forma de otorgar espacios diferenciados

a cada fuerza, llegando a silenciar totalmente a algunas opositoras, no dándoles oportunidad de cobertura en la información de la radioemisora (cosa que también hicieron las televisoras). Asimismo, la forma de presentar a los diversos actores políticos tiende a favorecer a unos más que a otros. En cuanto a la neutralidad de posiciones es rara. En Occidente la mayoría de las radios y televisoras defienden la libertad de expresión, como parte de un interés privado común a todas ellas. También suele haber un alineamiento referente a posiciones ideológicas globales. Así, durante el período de la guerra fría la mayoría de las emisoras radiales y de televisión de Occidente eran contrarias a la prédica cercana al campo soviético, chino o de orientaciones similares. En el presente la totalidad es partidaria de una sociedad organizada en torno al mercado y de una fórmula política democrática.

Con el paso del tiempo, al afirmarse la concesión dada a dueños de radios y televisoras el poder adquirido por las mismas se ha vuelto tal que importa menos que el Estado sea el dueño de las ondas. Es más, con el proceso de globalización de la circulación de capitales, tecnología y tendencias culturales, grandes corporaciones multinacionales se han vuelto dueñas del negocio de la comunicación social y sus intereses pasan a ser también globales, no atados a las luchas políticas de un determinado lugar. Su interés principal está en conseguir o mantener apoyos políticos.

El fin de la guerra fría y la aparición de un mundo mucho más homogéneo en lo que refiere a las grandes opciones políticas, para quienes viven en Occidente, ha facilitado una presentación más “neutra” de los medios. Los valores que tienden a defender son los convencionalmente aceptados: democracia participativa, defensa de los derechos humanos, exaltación de la educación como la principal vía de mejora de la situación de los sectores desposeídos, prédica en favor del medio ambiente o de la mitigación de los problemas de pobreza, marginalidad y exclusión, pero todo aunado a una defensa de la libre empresa y la sociedad de mercado.

Adoptar posiciones partidarias no es la regla. Los medios prefieren mantener un apartidismo y jugar sólo con los tiempos y espacios para mostrar algunas preferencias. Es más, algunos presentan posiciones contradictorias dentro de su cobertura de modo de tener un más amplio espectro de audiencia y una fuerte influencia en todo el “establishment” político.

V. Encuestas y difusión de resultados de estudios de opinión pública

Los estudios constantes de opinión pública son una de las formas de llevar a cabo una campaña permanente, sustituyendo las antiguas formas de deliberación cara a cara del comité partidario, y la asamblea en calles y plazas de tiempos de la movilización de masas. Ahora se consulta en forma atomizada a la ciudadanía a través de muestras que, en gran medida, expresan opiniones que son un “rebote” a los “priming” que ofrecen los materiales que pasan los medios de comunicación. Algunas nuevas iniciativas, tales como presentar cuestionarios que indican qué efectos puede tener cada respuesta que se proporciona y especialmente el cuidado en su confección, tienden, junto con técnicas cualitativas, a mejorar el grado de

reflexión que proporcionan los estudios de opinión pública. Sin embargo casi no se usan, especialmente en América Latina, dado el elevado costo que suponen.

Fundamentalmente, las encuestas y estudios cualitativos proporcionan datos sobre la acción del gobierno y permiten orientar la toma de decisiones. Las encuestas también constituyen un medio para conocer la situación de partidos y candidatos y para auxiliar el diseño de las campañas electorales.

Corrientemente, la difusión de resultados de estudios, cuando es favorable, es una forma de conducir el gobierno, presentando la imagen del titular del Poder Ejecutivo como muestra de confianza de la ciudadanía en su gestión. Cuando no es así es un arma poderosa de la oposición que muestra que el gobierno no va por el camino esperado por los ciudadanos. Por ello una cantidad apreciable de personas, sin cargos previstos en la estructura formal de gobierno, cada vez más son integrantes del mismo, en tanto asesores de comunicación y estrategia⁸.

Los estudios cuantitativos y cualitativos también se han convertido en uno de los instrumentos de campaña electoral al ser utilizados los resultados como parte de la propaganda política. Se utilizan para convencer a los indecisos que suelen seguir la corriente ganadora, a confirmar su decisión (el efecto vagón de cola de seguir las corrientes dominantes). Asimismo, en los casos de confrontaciones muy parejas, el uso de las encuestas como arma de propaganda es muy relevante. Así se juega con márgenes de error, con diferentes tiempos de medición y aún con el uso de encuestas amañadas.

Como en todos los casos, se ha tratado que las encuestas reflejen ajustadamente cuál es el sentimiento de la opinión pública, por lo cual, en principio, muchas de las empresas dedicadas a la medición de la opinión pública deben respetar un código que las obliga a que sus protocolos técnicos sean públicos y, eventualmente, se puede acordar que todo el material de base de una encuesta también lo sea, de modo de poder demostrar la justeza del estudio realizado. La ficha técnica de las encuestas debe ajustarse a los parámetros admitidos, indicando qué tipo de método se eligió para la muestra, si es probabilística, con varias etapas de selección o conseguida mediante “clusters”; por consiguiente, si se basa en un universo conocido o no, qué tipo de criterios de sustitución se usaron al entrevistar, si es casa por casa, en calles o lugares predeterminados o telefónica, qué tipo de error estadístico puede tener y los márgenes de confianza que alcanza.

Algunos países de América Latina han introducido normas legales a los efectos de tratar de controlar la calidad de los estudios, obligando a los encuestadores a registrar los protocolos técnicos utilizados y quedando entonces a disposición de quien quiera consultarlos, pero, en general, no hay disposiciones que permitan tener un organismo técnico que controle tal actividad. Podría hacerlo una asociación profesional o un grupo especial, un consejo conformado por expertos en el área, con posibilidad de acceso para delegados de los partidos políticos o un departamento especializado del organismo electoral. Para algunos organismos electorales y para los partidos una solución alternativa, que seduce más a aquellos

⁸ Al momento de escribir este documento, en la Casa Blanca en los Estados Unidos, los encargados de comunicación social componen un equipo de 52 personas. En los países grandes de la región latinoamericana su número varía de tres a diez personas.

legos en la materia, consiste en la negación de la difusión de los resultados.

En seis países de América Latina se busca controlar la calidad de las encuestas en los períodos electorales. Algunos de ellos también imponen una veda de información mucho antes del término de la campaña electoral, no siempre eficaz, dado que no pueden prohibir la difusión que hacen los medios no nacionales. El control solamente supone la presentación de los protocolos técnicos y, en muchos casos, la información referida a la financiación de los estudios.

Tabla 1. Regulaciones de las encuestas en América Latina

Países que regulan la calidad de las encuestas en período electoral y/o piden información sobre quiénes las financian	Países que establecen limitaciones especiales para su difusión. (Días antes del comicio que no pueden publicarse)*	Países que no establecen limitaciones *
Brasil	Ecuador (20)	Argentina
Colombia	El Salvador (15)	Bolivia
Costa Rica	México (8)	Brasil
Ecuador	Panamá (10)	Chile
México	Paraguay (15)	Colombia
Panamá	Perú (7)	Costa Rica
	Venezuela (7)	Guatemala
		Honduras
		Nicaragua
		República Dominicana**
		Uruguay

* No tenemos en cuenta las prohibiciones para difundir encuestas luego del período fijado para el fin de la campaña electoral, o para difundir encuestas de salida (exit polls) hasta luego de finalizar el horario electoral, que normalmente fijan todas las regulaciones electorales de la región.

** Las normas sobre el tema no son aplicadas y en la práctica hay libertad total.

En algunos países se establece una norma que prohíbe la divulgación de resultados de las encuestas a partir de cierta fecha en la campaña electoral. Obviamente, la misma tiene un efecto en la masa de votantes que no tiene un acceso oblicuo a los resultados, sea por disponer de conexiones que le permita conocer resultados en forma confidencial o no poder acceder a la prensa extranjera o a la televisión internacional que sí sigue divulgando esos resultados.

En general, el rechazo a la difusión de encuestas es parte del síndrome del temor a las nuevas tecnologías. Así como hay miembros de organismos electorales que temen a la introducción de informatización en sus sistemas y el voto electró-

nico, también temen a quienes manejan encuestas. El tema pasa por una educación de los regentes del proceso electoral y por entrenar a todos los partidos políticos en el tema, y llegar a acuerdos generales que permitan fiscalizar adecuadamente los protocolos de trabajo de las firmas encuestadoras. El resultado debería estar al alcance de todos hasta el límite establecido para el fin de la campaña electoral. En cuanto al día de la elección, parece claro que la difusión de encuestas sólo sería posible cuando se clausura el acto electoral y no antes. Sin embargo, esto no es sencillo, dada la incidencia de la televisión internacional que puede anunciar resultados de antemano. De todos modos aquellos que tienen acceso a los encuestadores que realizan exit polls pueden saber con antelación las tendencias resultantes de los cortes que se van haciendo a lo largo del día del comicio.

La realización y difusión de encuestas en los períodos interelectorales creció notoriamente a partir de los años noventa del siglo XIX. Ningún país de la región ha regulado este tema y es sustancial para la estabilidad política de la región. La realización de constantes mediciones de popularidad de los presidentes, las medidas de confianza en las instituciones, han pasado a ser parte de la literatura corriente que se difunde en los medios de comunicación social. Este hecho ha agregado un componente “peligroso” para la gobernabilidad, pues en más de un caso se toman medidas y decisiones para mejorar la posición en las encuestas. En otros, la difusión de encuestas constantemente desfavorables pone en peligro hasta la estabilidad del régimen político. La percepción que un presidente debe irse antes del fin de su mandato más de una vez se ha cimentado en la difusión constante de encuestas que muestran una caída constante en su popularidad.

VI. El acceso a los medios de comunicación electromagnética y el poder político

El tema es difícil de tratar por su relevancia para la acción política. En la mayoría de los países de América Latina la información que se puede obtener respecto a cuánto se gasta en publicidad, mercadeo, estudios, todo lo referido a comunicación social, no sólo es escasa e inexistente, sino que cuando se llega a obtener ésta suele ser parcial y en muchos casos “oscura” y confusa. Aún en aquellos países donde se han acordado marcos legales que buscan imponer cierta transparencia en el manejo de la financiación de la actividad política partidaria, lo relativo al acceso a los medios de información continúa siendo no siempre creíble.

El tema sustancial es el poder, y los medios son parte del constante conflicto de intereses para prevalecer en la toma de decisiones que afectan favorable o desfavorablemente a diversos grupos sociales. Por consiguiente, esta área, como otras que importan mucho para la vida política cotidiana, continúan siendo áreas de secreto, que desde antiguo se sabe suele ser el alma de más de un negocio⁹.

⁹ En tiempos de la expansión europea los navegantes portugueses tenían ese lema: “el secreto es el alma del negocio”.

Se trata de un área donde se entrecruzan muchos actores: el Estado y los gobiernos por un lado, los partidos y los candidatos por otro, estos últimos la parte más “visible” del sistema político. Los medios de comunicación social actúan, a la vez, como instrumentos de transmisión de información y propaganda, y como organizaciones empresariales defendiendo sus propios intereses y de los grupos que no están directamente relacionados con el negocio de la comunicación social y, con los que tienen vinculaciones empresariales, conforman el otro polo. Como actores pasivos del proceso, en tanto receptores de la comunicación, se cuenta el conjunto de la ciudadanía y con diversos grados de involucramiento en el proceso muy diversas organizaciones de la sociedad civil.

La informalización creciente de la política ha dado aún más espacio a los actores que no son considerados convencionalmente parte del sistema político, haciendo más difícil obtener información adecuada sobre el tema.

Las normas jurídicas que lo regulan, cuando existen, son apenas parte de la compleja trama que se teje tras los actores citados. En muchos casos, a pesar de que los marcos jurídicos existentes buscan restringir posibles formas de obtener acceso a los medios que puedan considerarse un aporte gratuito a la acción de partidos y candidatos, la posibilidad de eludirlos es, de todos modos, alta, y la tentación a evitar la ley tiene, en más de una oportunidad, una retribución posible, por lo cual la violación de esas normas es constante. La cultura política dominante y su aceptación por los actores citados es la clave para entender cómo funciona el sistema en cada país.

El tema debe tratarse teniendo en cuenta los contextos en los que opera el sistema partidario, si es que éste existe, en cada país determinado. Precisamente en un marco en el cual la volatilidad de los partidos es alta, cambiando constantemente la configuración de los partidos, apareciendo candidatos ligados a organizaciones muy hábiles, informales a veces, que exaltan exclusivamente la personalidad del “nuevo caudillo”, las posibilidades de eludir normativas se vuelve más alta y se borra la posibilidad de establecer claramente cuál es la relevancia del acceso a los medios en la lucha por alcanzar el poder. En los casos que un sistema partidario es estable se vuelve posible un estudio a través del tiempo acerca de ese impacto. En buena parte de América Latina, donde la crisis partidaria es alta, es muy difícil comparar procesos y establecer tendencias debido al cambiante contexto que presentan los partidos políticos¹⁰.

También hay que considerar las diferencias que introducen las normas electorales. Un ejemplo indica claramente el punto: si el voto es preceptivamente obligatorio y el mismo se cumple, la importancia del acceso a los medios es muy diferente frente a un sistema donde no es obligatorio o no hay sanciones aún teniendo ese carácter, y buena parte de los sectores subalternos en la práctica se abstienen o no participan.

¹⁰ A comienzos del 2004 los presidentes de cuatro países sudamericanos pertenecen a partidos creados al momento en que fueron electos o no tienen respaldo partidario (Bolivia, Ecuador, Perú y Venezuela). El presidente colombiano fue electo por su prestigio personal y no por respaldo partidario. El nicaragüense soporta una fuerte división en el partido que lo eligió controlando sólo una minoría del mismo. No es claro cuánto es el apoyo partidario del presidente de Argentina.

El tema es obviamente relevante porque, como se ha dicho, la audio-video política ya es parte constitutiva de la acción colectiva en el campo de la política cotidiana y, por lo tanto, es una pregunta legítima tratar de saber en cuánto condicionan la acción partidaria, la de los candidatos y la gobernabilidad. Fundamentalmente importaría saber si el pago o no pago de espacios en los medios de comunicación, sustancialmente la televisión, supone condicionamientos para la acción del gobierno y la oposición.

El conocimiento “convencional” indicaría que dado el incremento de los sectores de la ciudadanía que no tienen militancia o simpatía partidaria firme respecto a una organización partidaria, en una elección los medios resultan cada vez más relevantes para captar esos sectores. El conocimiento convencional continúa diciendo que consiguientemente importa mucho obtener espacios en los medios electromagnéticos, las principales formas de obtener información y estímulos para la decisión electoral de buena parte de la ciudadanía. Lo anterior indicaría, entonces, que los medios tienen un poder importante, por lo cual se necesita dinero para obtener espacios o influencia para lograr que los mismos no cuesten dinero, pero a cambio se contraen “deudas” a futuro, en muchos casos de carácter no monetario, que condicionarán la gobernabilidad.

La discusión respecto a si los gastos en televisión (y radio) son relevantes o no asume un carácter diferente¹¹. Puede que los gastos en televisión y radio no impliquen un presupuesto alto, pero si existe la posibilidad de que los concesionarios de medios u otros empresarios manipulen el manejo de los espacios, la relevancia del tema parece obvia, pues si bien puede no existir una compensación monetaria de por medio, cuando se practican muy fuertes descuentos o se donan espacios, hay compromisos que deberán “pagarse” en otra forma. Sólo si se dispone legalmente que el acceso a los medios de comunicación es gratuito y exclusivo, se avanza en el camino de evitar la influencia condicionante de esos medios, en tanto empresas, en la gobernabilidad futura.

La eliminación de este gasto no significa que se eliminen los costos relativos a la comunicación social. La producción de espacios por lo general no está contemplada por las legislaciones existentes en la región, salvo en México, y es tan relevante como la obtención del mismo. En Brasil uno de los principales puntos de crítica al sistema es, precisamente, la falta de apoyo en la concepción de la producción de comunicación social, que ha pasado a ser un rubro que incide muy notoriamente en una campaña electoral¹².

Pero aún en términos más generales, la concepción de una estrategia de comunicación, propia de tiempos en que la política se maneja con lenguaje de mercado, obliga a disponer de un arca para poder lanzar eficazmente una candidatura. Si no se dispone de dinero suficiente, aún en países que no cobren nada y

¹¹ Participación Ciudadana de Ecuador sostiene que en la elección del 2002 el 94% de los recursos partidarios se destinaron a la televisión. Consultados en reuniones del Foro sobre Partidos de la OEA de Vancouver (2002) y Cartagena de Indias (2003) todos los ex Presidentes latinoamericanos asistentes sostuvieron que la televisión era la principal fuente de gastos de campaña. Algunos la establecieron entre un 60% y un 80% del gasto total.

¹² No hay ningún dato disponible acerca de cuanto costó el asesoramiento de Duda Mendonça para la campaña de Luiz Ignacio Da Silva, Lula, en el 2002, o la del mismo comunicador para el Presidente Eduardo Duhalde en la Argentina, o el gobernador cordobés Juan Manuel de la Sota, pero es sabido que esos servicios se miden en millones de dólares.

tengan franjas exclusivas, simplemente se puede ser un candidato anecdótico, de esos que ocupan apenas sesenta segundos de la misma y que a lo sumo reúnen un porcentaje mínimo de votos. Importa siempre saber quiénes son los concesionarios de medios y si muchos de ellos son también, a la vez, parte de la clase política. Muchas de las ondas de radios se suelen conceder como un favor político¹³.

Puede derivarse buena parte del gasto desde el área de la difusión, de la obtención de espacios hacia otras áreas de comunicación y mercadeo político, pero no es posible eliminarlo cuando la política supone un enfoque de mercado. De todos modos, al recortar la capacidad de negociación que pueden imponer los cesionarios de los medios de comunicación, si no hay franjas exclusivas, se puede mejorar la posibilidad de tener elecciones más competitivas y, lo más importante, se libera en buena medida a la clase política de compromisos que, de otra forma, no son eludibles¹⁴.

Pasado el período electoral, la comunicación social se ha vuelto un área crítica para los gobiernos, que no siempre cuentan con los recursos necesarios, tanto en dinero como en capacidad, para hacer una tarea adecuada.

No abordamos otra cuestión, la referida a cuánto influyen los medios en los resultados electorales. Solamente haremos una apreciación muy general indicando que no siempre una mayor exposición a los mismos garantiza un triunfo, sea a través de publicidad directa o indirecta. La historia muestra que, en más de un caso, una menor exposición, o aún una casi nula presencia en los medios, ha resultado en el logro de mayorías electorales¹⁵.

VII. Modelos de relacionamiento medios y partidos políticos

El tema tiene estrecha relación con el de la financiación de los partidos políticos. Dado que los medios de comunicación también son empresas comerciales, el manejo de la política en los medios supone el manejo de fuertes sumas de dinero y, consiguientemente, del poder atado al mismo. De ahí que cuando se habla de financiar la actividad política, también se trate el tema de la financiación de los partidos para realizar sus campañas electorales en televisión, radio y otros medios de comunicación, sea directamente, o indirectamente, en este último caso concediendo espacios gratuitos (franjas gratuitas).

Así, en los esquemas de financiación pública de la actividad política un punto sustancial es la financiación indirecta destinada a que el Estado asegure la posibilidad de emitir publicidad y propaganda partidaria gratuita. La misma puede

¹³ En muchos países de la región en los años ochenta y noventa se adjudicaron ondas de radio de FM (frecuencia modulada). En gran parte de los países los titulares de dichas ondas eran personas integrantes de la clase política o sus familiares, o fueron dadas a allegados políticos con oficio periodístico reconocido. Es conocido que en Brasil una buena parte de las radios pertenecen a políticos, un país donde se prohíbe la publicidad privada contratada.

¹⁴ Se puede argumentar que en tiempos en que gran parte de la política está condicionada por los marcos que impone la globalización existente, de todos modos no hay forma de eludir presiones de grupos poderosos. Es correcto, pero al menos la específica proveniente de los concesionarios privados de medios de comunicación se puede eliminar.

¹⁵ Sólo citamos como ejemplo casos recientes como los de Hugo Chávez en Venezuela, Lucio Gutiérrez en Ecuador, que no eran los más promovidos en la televisión y ganaron ampliamente los comicios para presidente.

asumir formas amplias o restringidas. Entre las últimas está el uso de los medios que maneja el propio Estado, la televisión y radio financiados con el presupuesto estatal. En un marco más amplio puede permitir el uso de toda la red de televisoras y radios, teniendo en cuenta que el Estado es el dueño de las frecuencias y otorga su explotación a grupos privados. Una tercera opción es la compra, por parte del Estado, de espacios para distribuir entre fuerzas políticas. Por último queda la posibilidad de la financiación directa, dándose sumas a los partidos con la obligación de gastar cierta parte en propaganda.

En algunos casos, además de crear bancos de espacios gratuitos en la TV y la radio se agregan medidas de tipo negativo. Por ejemplo, en Francia, Reino Unido y Brasil se prohíbe la publicidad paga en los medios audiovisuales, en Chile se prohíbe en la TV abierta y en Colombia para la elección de congresistas sólo se puede realizar publicidad en la franja que establece la ley.

En otros casos, solamente se imponen medidas de tipo negativo, por lo general tomadas de acuerdo por los partidos para limitar los gastos en publicidad. Las mismas pueden ser también indirectas, fijando límites máximos en el tiempo a las campañas electorales o imponiendo sumas máximas a los gastos a realizar en la campaña electoral, incluyendo, obviamente los gastos de mercadeo publicitario. En forma directa se puede regular tiempos máximos de uso de la radio o la televisión, e incluso el espacio a ocupar en los medios escritos.

Sin embargo, no siempre esas medidas suelen satisfacer a los partidos y los integrantes de la clase política. Cuando la publicidad gratuita en medios estatales se combina con otra paga, nuevamente hay posibilidad de que se produzca un desequilibrio fuerte entre los contendores en una elección. Hay quienes disponen de mayores recursos. Cuando sólo se dispone de una “franja” gratuita (jerga para referir al espacio dedicado a la propaganda electoral) en las emisoras estatales, la misma suele carecer de significación, pues las emisoras estatales suelen tener “rating” y “share” bajo. La publicidad gratuita mitiga la falta de acceso a los medios, pero no ofrece una solución que contente a quienes carecen de apoyos empresariales.

Sólo cuando se abarca a todo el espectro de ondas de radio y TV de la nación se puede tener una imposición relevante en el control de los medios. Pero aún en ese caso, para la opinión pública queda la opción de no prestar atención a las piezas que no tienen buena calidad y esto es lo que ocurre en más de una oportunidad, presentándose, de otra forma, una nueva desigualdad.

La imposición rígida de tiempos y las limitaciones impuestas por la ley suele hacer de la publicidad partidaria un espectáculo poco atractivo en tiempos en que la imagen y el audio buscan una creatividad constante. Apelar a formas de discusión propias del tiempo de la plaza pública no suele ser la mejor idea de rendimiento eficaz de la publicidad. Por eso, finalmente, aunque hay espacios gratuitos, también importa mucho la creación publicitaria del mismo tipo. El partido que desea imponerse debe recurrir al mercadeo y a los profesionales para utilizar mejor ese banco audiovisual.

En todos los casos, hay una pelea constante por la interpretación de las medidas, especialmente debidas al cambio tecnológico. En muchos casos la aparición de la TV por cable hacía que la misma inicialmente no estuviera comprendida en las disponibles aplicables para la TV abierta, pero, finalmente, se

pueden imponer lo mismo a quienes tienen ese tipo de servicio. Pero ya no es posible hacerlo con la TV satelital que se emite fuera de fronteras y no es fiscalizable de la misma manera, pues la autoridad nacional no tiene potestades fuera del marco reglado de las ondas electromagnéticas.

El punto es que ahora se llega nuevamente a una etapa en donde la democracia cara a cara empieza a dominar. La nueva video-política captura el mundo político al instante, pero se basa en las personas y tiene por referente a un nuevo liderazgo en cierto modo bastante independizado de la máquina partidaria. Los mejores líderes son aquellos “que llevan la TV en los huesos”, como señalaba en 1992 el senador americano Bruce Babbitt, para el entonces candidato y luego presidente brasileño Fernando Collor de Mello.

Precisamente en un país donde se regula la publicidad en forma estricta, el Presidente Collor fue promovido gracias a una buena campaña de publicidad que utilizó el espacio gratuito y el espacio no regulable, el de los informativos, donde la cadena *O Globo* puso la balanza en su favor. Pero, finalmente fue un experimento fallido, dado que Collor debió ser destituido frente a abrumadores cargos de corrupción.

El manejo de los informativos y los problemas periodísticos, resorte de cada medio, imponen también diferencias. Si bien se puede cumplir con las reglas del pluralismo y hacerlo en forma inteligente, de modo que el tiempo disponible por cada candidato llegue a ser similar, al explotar las características personales de cada candidato se puede tener una ventaja fuerte y, en ese caso, no hay regulaciones posibles para controlar el fenómeno. A veces, sin embargo, el tema no es ese, como lo demuestra la elección de diversos personajes que no eran parte de una promoción fuerte en los medios.

El relacionamiento entre medios y los partidos políticos supone la confrontación de principios básicos, entre los cuales el más relevante es la libertad de expresión, frente a la necesidad de mantener la equidad en la competencia política. Obviamente el reclamo de equidad no equivale al de igualdad. La equidad presupone igualdad de oportunidades y no la mera equivalencia de todos los actores haciendo abstracción de las capacidades que uno tiene y lo diferencian del otro.

Asimismo, se plantea la confrontación entre el principio de la libertad de empresa y la responsabilidad social de medios capaces de fuerte manipulación de la opinión pública.

En tercer término se plantean los problemas entre los intereses del medio en tanto empresa y los de sus trabajadores, los periodistas, que implican nuevamente, en otro nivel, la confrontación entre los principios de libertad de expresión, frente a los de libertad de empresa.

Durante el tiempo en que los principales medios eran escritos, el acceso estaba determinado por la capacidad de los candidatos y partidos de acceder al papel y a la imprenta y por la existencia de garantías para la libertad de prensa, tanto para imprimir como para distribuir periódicos. Situaciones de hecho, más que normas restrictivas para acceder al papel o la imprenta o limitativas de la distribución de periódicos, llevaron a la emisión de leyes y decretos que aseguraban a las diversas fuerzas políticas competir en este campo en cierto plano de equidad. Al tiempo

presente las restricciones sustanciales que se encuentran en el uso de los medios impresos son económicas. Los medios impresos dedicados exclusivamente a la discusión y a la propaganda política tienen un mercado notoriamente restringido, por lo que esta actividad se ha reducido y los periódicos si bien tienen cobertura política, lo hacen en un ambiente con intereses más amplios, que aunque pueden considerarse políticos, no poseen una referencia partidaria inmediata.

Con la aparición de los medios electromagnéticos, la cuestión del acceso a los medios cambió de sentido, pues el espacio radial y televisivo es un espectro finito, manejado por los Estados, quienes se pueden reservar la totalidad de las ondas existentes. Este modelo, que asumieron varios países democráticos hasta tiempos recientes, suponía la introducción de salvaguardias para evitar que se repitiese el modelo vigente en sociedades totalitarias donde obviamente sólo se difunde el punto de vista oficial, gubernamental.

Las medidas regulatorias implicaban la creación de organismos ad hoc para el gerenciamiento y la supervisión de los medios y para asegurar la neutralidad estatal o atenuar el predominio gubernativo en los medios electromagnéticos.

Paralelamente, apareció otro modelo que implica compartir el espacio electromagnético entre el Estado y empresas privadas sin fines de lucro. En el caso de los espacios licenciados con fines de lucro se concede su explotación, pero no se traspasa la propiedad. Por lo general, los medios privados ocuparon la mayoría del espectro y se planteó nuevamente la cuestión de la regulación.

Mientras que la prensa escrita presumía que habría partidismo y una línea editorial precisa, la aparición de los medios electromagnéticos planteó la cuestión de si era conveniente seguir la orientación de los medios escritos o asumir la neutralidad y concentrarse en la información y no en la opinión. El tema no se ha zanjado, pero en la mayor parte de los casos los medios electrónicos han preferido una presentación “neutral”, evitando editorializar, y reservando la opinión para programas periodísticos ad hoc, o “editorializando” en forma muy indirecta, mediante la promoción de valores y prácticas orientadas hacia una tendencia determinada.

La responsabilidad política-social de los medios es un tema constante de discusión. Los medios han pasado a ser un componente esencial de la acción política, al punto que han aparecido palabras como “mediocracia”, “video-política”, para señalar la importancia sustancial que han asumido. En ese marco se insiste constantemente en la necesidad de regulación y autorregulación. Los medios son, a la vez, parte del problema y de alguna manera de la solución. Constituyen un Jano. Con una de sus caras propenden al aumento de los gastos de la política, dado que se recurre cada vez más a ellos para realizar propaganda. La otra cara es que esos mismos medios constituyen el lugar donde se presentan denuncias por abusos y corrupción, entre ellos por el gasto excesivo en las campañas electorales.

El punto sustancial está en el uso de los medios en las campañas electorales, especialmente en lo referido a la publicidad partidaria y la que reciben los candidatos.

VIII. La situación en América Latina

El modelo exclusivo de mercado ha predominado hasta hace poco tiempo. En el mismo el acceso a los medios se hace pura y exclusivamente de acuerdo con la capacidad de pago que tienen los partidos o candidatos. Al no existir regulaciones el acceso no puede ser igualitario y, si se tiene en cuenta que intervienen los intereses de los medios en tanto actores económicos y sociopolíticos, esta situación lleva a la discriminación en el acceso y el uso del tiempo en favor de ciertas tendencias y en detrimento de otras.

Si bien esta situación no siempre asegura el triunfo electoral a los favorecidos por los medios, las desventajas para los competidores menores o para los que no están en la misma orientación dominante es notoria. Por ello se ha venido imponiendo otro modelo, que supone la regulación del acceso a los medios. Puede darse con varias modalidades, pero normalmente supone la implantación de las llamadas “franjales electorales”, espacios dedicados a la propaganda de los partidos y candidatos. En algunos casos también se otorgan franjas en los períodos interelectorales para expresar el pensamiento del partido frente a la cotidianeidad de la vida política.

Tabla 2. Países de América Latina que tienen franjas exclusivas

País	Franjas en medios de comunicación		
	Medio	Total de la franja	Criterio de Adjudicación
Brasil	TV abierta y radios	Tres días semanales 25 minutos en dos tandas para Presidente y Diputado Federal; 10 minutos para Senador Federal.	1/3 igualitario y 2/3 de acuerdo con la elección de diputados federales anterior. Mínimo para partido o candidato presidencial sin antecedentes.
Colombia	TV abierta y radio		70% igualitario y 30% de acuerdo con la elección de diputados anterior. Mínimo para nuevos partidos igual al partido con menos votos de la elección anterior.
Chile	Sólo TV abierta	30 minutos diarios para elección presidencial y 30 minutos para el Congreso. Si la elección es concurrente 40 minutos divididos por mitades (20 presidenciales y 20 congresistas).	Presidencial: igualitaria para todos los candidatos. Congreso: de acuerdo con la elección anterior de diputados.

Las modalidades en que se implementan son varias. En algunos casos la franja se da exclusivamente en los medios operados por el Estado, mientras que en aquellos que operan concesionarios privados prima el modelo de mercado.

Tabla 3. Países que tienen un esquema mixto, franjas en medios estatales y privados más publicidad privada

País	Publicidad privada	Franjas en medios de comunicación		
		Medio	Total de la franja	Criterio de Adjudicación
Argentina	Límite indirecto. (El límite lo establece el total de gastos posibles por campaña).	TV abierta, cable y radio	Cada partido político de distrito tiene 90 segundos en TV en 1a. y 2da. hora de TV y 120 segundos diarios en radio.	Igualitario.
Colombia		TV y radio		70 % igualitario, 30% a la representación en C. Representantes.
México	Tramo pago III: Límite indirecto: no sobrepasar el total de gastos de campaña.	TV abierta y radio	Tramo gratuito I: Presidente de la República, todos los partidos políticos: 250 horas en radio y 200 en televisión. Si es sólo Congreso el tiempo es 50%. Tramo gratuito II, pagado por el IFE: Hasta 10 mil promocionales (spot) en radio y 400 en televisión, de 20 segundos cada uno de ellos.	30% igualitario 70% resultado última elección anterior para Diputados Federales. Partidos nuevos 4% del tiempo para los promocionales del tramo II.
Perú	Hasta un máximo de 5 minutos diarios en TV y en radio.	TV abierta y radio	10 m. diarios entre 30/15 días antes de las elecciones, 20 m. entre 14 y seis días y 30 minutos entre cinco y dos días siempre entre las 19 y las 22hs.	50% igualitario. 50% según la representación existente en el Congreso. Partidos nuevos: igual que el partido de menor representación.

El otorgamiento de franjas obligatorias en los medios puramente estatales no suele ser atractivo para los candidatos y partidos. Normalmente la audiencia de los

medios estatales es limitadísima, dado el tipo de cobertura y en muchos casos debido al tipo de programación, que incluye escasas formas de entretenimiento. En Bolivia, Guatemala y Uruguay el Estado es el único que provee franjas obligatorias, por lo general igualitarias y de relevancia mínima. También están previstas en la legislación de El Salvador y la República Dominicana pero ni siquiera llegan a instrumentarse, dada la casi inexistencia de medios de propiedad del Estado.

En otros casos las regulaciones alcanzan también a los medios privados. Pero también hay diversas formas de conceder franjas. Pueden ser exclusivas, implicando que la única publicidad se dará en esos espacios regulados, o puede darse un sistema mixto, donde aparte de la franja regulada hay espacios que están regidos por normas de mercado. Sin embargo, poco a poco, un esquema mixto parece abrirse camino imponiendo franjas en todos los medios, al mismo tiempo que se permite cierto nivel de publicidad pagada privadamente.

En cuanto al pago a los concesionarios privados, se pueden seguir dos modelos. De acuerdo con uno de ellos se considera que el concesionario cumple un servicio público, que las ondas son propiedad del Estado y, por consiguiente, no se debe pagar por el uso del medio. De todos modos, atendiendo al argumento que dice que hay un lucro cesante y gastos en que incurre el medio, se puede regular el otorgamiento de concesiones compensatorias. En el segundo modelo se considera que el Estado debe pagar al medio de comunicación dado que lo que se emite es publicidad partidaria y esto no puede considerarse un servicio público, sino uno en favor de fuerzas políticas determinadas.

Tabla 4. Esquemas de remuneración de las franjas obligatorias al sector de concesionarios privados de medios

No se paga, es un servicio público	Se paga por el servicio por parte del Estado a los concesionarios	Compensaciones
Chile México (por el tramo I)	Brasil (También se ha apelado a la compensación). Colombia México (por el segundo tramo).	Argentina (canje por multas aplicadas por el CONFER). Perú (descuento del canon).

En cuanto a la publicidad privada, son varios los modelos posibles. De acuerdo con uno de ellos no hay ningún tipo de límites. El otro polo supone la prohibición de la publicidad pagada con fondos privados. El más común es un esquema intermedio en el cual los límites a la publicidad privada se dan indirectamente, sea por el total de tiempo en que puede desarrollarse la campaña política, o por el total de dinero autorizado para el gasto en elecciones. Otra alternativa es una limitación precisa en el tiempo en que puede pasarse publicidad privada.

Tabla 5. Modalidades de publicidad privada en campañas electorales

Sin límites	Con límites precisos	Países con límites indirectos fijados por el máximo autorizado para la campaña electoral	Prohibida
El Salvador Guatemala Honduras Panamá República Dominicana Uruguay Venezuela	Bolivia (Máximo 10 minutos diarios en televisión y radio, a los que se pueden añadir 5 minutos en medios departamentales o locales). Costa Rica (Cada partido tiene derecho a 10 minutos máximo por canal, y 10 minutos diarios en radio, y un máximo de 30 minutos por semana). Nicaragua (No más de 10% más del tiempo permitido, el garantizado, que es 30 m. en cada canal y 45 minutos en cada radio por día). Perú (5 minutos diarios en radio y TV. Cinco minutos mensuales en períodos no electorales).	Argentina Colombia (elección presidencial). Chile (en radio y prensa). Ecuador México (incluye limitaciones y controles del IFE). Paraguay	Brasil Colombia (elección del Congreso). Chile (sólo TV abierta).

Como habíamos indicado antes, aun en el caso de que no haya publicidad privada y sólo se autorice una franja obligatoria gratuita existe un problema importante a resolver, el cual es la producción de los espacios. Obviamente quienes disponen de dinero o de las facilidades para hacerlo, pueden hacer mejores piezas publicitarias que quienes no lo tienen.

Los criterios de acceso varían. Los partidos pequeños y los candidatos minoritarios siempre plantean que el mismo sea equitativo, igual para toda fuerza política. Los partidos dominantes y candidatos mayoritarios señalan que importa tener en cuenta el caudal electoral. En general, cuando hay franjas obligatorias relevantes, se parte de una base igualitaria mínima y luego se conceden espacios de acuerdo con la fuerza electoral expresada en el comicio anterior, sea en número de votos o de bancas obtenidas. En general, sólo es totalmente igualitaria si se trata del uso de medios puramente públicos, poco importantes, o cuando se trata de una elección presidencial si es que el número de candidatos es limitado.

En cuanto a la información indirecta que, por lo general, es la más relevante para obtener el voto de quienes son independientes y no están convencidos, especialmente en sistemas donde el voto es obligatorio, se confía en los códigos de

ética y en los acuerdos consensuados entre concesionarios de los medios, periodistas, autoridades electorales, los candidatos y los partidos. La publicidad de los tiempos dedicados en la información indirecta y su carácter (positivo, negativo y neutro) es una de las claves para cambiar el proceso. Hasta el momento sólo en México se ha instrumentado esta medida.

En algunos países también se regulan los debates entre los candidatos principales, llegando a determinarse en algunos casos que deben ser obligatorios.

Resumiendo la variedad de casos en la región latinoamericana, encontramos los siguientes modelos de uso de los medios radio magnéticos:

- a) Franja electoral gratuita y franja para expresión de pensamiento partidario en tiempo interelectoral. Única forma de expresión permitida. Se prohíbe el pago de espacios a fuerzas políticas. Puede ser en TV en todas sus modalidades, o sólo la abierta y también radio, o sólo en alguno de esos medios.
- b) Combinación entre uso de franjas reguladas públicamente y libertad de contratación en un esquema de tres niveles. Una franja gratuita más espacios pagos con fondos públicos más espacios contratados privadamente.
- c) Franja electoral en medios estatales y privados más posibilidad de contratar espacios privadamente. En algunos países también hay franjas fuera del período electoral. Hasta el presente, salvo excepción, se carece de posibilidades de control efectivo de la publicidad¹⁶.
- d) Franja en espacio estatal más posibilidad de contratar espacios privadamente. En todos los casos la franja estatal es prácticamente irrelevante y en algunos casos inexistente. Para la publicidad a contratar no suele haber límites.
- e) Libertad de contratación de tiempo en radio y TV.

En cuanto al uso de los medios impresos, en la totalidad de los casos impera la contratación privada de espacios. En algunos se imponen límites en el tiempo o en el espacio, como ocurre en Nicaragua y Paraguay.

Algunos países limitan la posibilidad de publicidad del gobierno en períodos electorales, como es el caso de Argentina y Perú.

Si hubiera que pasar un balance respecto de cuál sistema es más favorable para evitar la influencia indebida de los medios en la campaña electoral, habría que concluir que un esquema basado en la legislación brasileña sería el deseable, teniendo como respaldo un organismo electoral con la estructura y la capacidad de acción que tiene el IFE mexicano.

¹⁶ La norma peruana, parte de la Ley de partidos políticos aprobada en octubre del 2003, recién comenzará a aplicarse en el futuro.

IX. Alcances de la intervención de la autoridad electoral

Salvo excepción, los organismos electorales no tienen una conformación que les permita lidiar con el tema del manejo de la propaganda política y la comunicación social.

En algunos casos el tema se resuelve por la creación de organismos ad hoc, sea en el seno del organismo electoral o de organismos especializados. Un buen ejemplo se dio en África del Sur donde se creó un Consejo de Medios, de carácter independiente, un cuerpo temporal que debía regular la acción de los medios durante el período electoral. Ese cuerpo debía monitorear todas las piezas publicitarias de acuerdo con la ley y referir a la Comisión Electoral los casos controversiales.

En América Latina, salvo en México, donde se cuenta con una institución con estructura y prácticas adecuadas, ese déficit se hace sentir en casi la totalidad de los organismos electorales que no tienen capacidad de ejercer funciones efectivas de control. Se trata de un problema que tiene su raíz en la incapacidad de los Estados para construir instituciones con un presupuesto adecuado para poder cumplir sus funciones contraloras e imponer efectivamente sanciones. Si no las hay, no hay posibilidad de mantener la credibilidad del mismo¹⁷.

X. Conclusiones

Los expertos en medios son analistas simbólicos que manipulan emociones, sentimientos, y manejan argumentos racionales a los efectos de convencer a la audiencia acerca de su “producto”, en este caso un partido, un candidato o serie de candidatos.

Dos son los caminos apropiados para mantener equidad y libertad en el área. Por un lado una autorregulación que haga de los actores del proceso (dueños o concesionarios de medios, periodistas, agentes publicitarios, creadores, encuestadores, analistas y comentaristas, asesores y políticos) responsables por sus dichos y acciones de propaganda, de modo que apunten a una campaña limpia. Si bien es deseable no recurrir a las campañas negativas, es un hecho que éstas son parte del arsenal de lucha política. En este caso debe admitirse el derecho de réplica. Dependerá de los grados de cultura política cuánto se acepte o no la propaganda negativa, o que se incursione en ámbitos que no tienen incidencia directa en la vida política, por ejemplo la vida privada de los candidatos. Sin embargo este modelo sólo es aplicable en sociedades con muchos años de cultura democrática que haga factible estos acuerdos. En la mayoría de los casos se requiere un camino formal. En algunos países de América Latina este tipo de propaganda negativa está limitada.

¹⁷ Aún el caso mexicano, en el curso del 2003 se impusieron fuertes sanciones por transgredir límites en el financiamiento, no en el uso de los medios, a partidos políticos. Pero, además de la fuerte controversia desatada por la sanción, quedó claro que aún “pagando” las multas quizás el partido que transgrede logra su objetivo.

Esa segunda vía consiste en aprobar legislativamente controles y disponer medidas que aseguren la equidad de la competencia partidaria en un marco de libertad. Entre ellas están las normas que facultan a los organismos electorales a controlar los tonos de las campañas, permitiendo imponer sanciones a quienes salgan del marco aceptado, hasta normas que favorezcan el acceso gratuito a los medios de comunicación electrónicos.

De los estudios que se han realizado hasta el presente no puede decirse que el acceso gratuito o la limitación de tiempos posibles de uso de los medios de comunicación, especialmente la TV, o la prohibición de la publicidad paga tenga una incidencia sustancial y que cambie el resultado electoral. Pero sí parece claro que tomar esas medidas ha favorecido la convivencia y tolerancia dentro del sistema político, ha atenuado los niveles de corrupción que se asocian a la actividad política y permiten mejorar la deteriorada imagen de los partidos políticos.

Parecería que en tiempos de predominio de la antipolítica, debería apuntarse, por parte de los miembros de la clase política, a un esquema de transparencia fuerte, que sólo puede darlo el uso exclusivo en forma gratuita del espectro radio magnético, prohibiendo o limitando y controlando adecuadamente todo tipo de contrato privado para difundir propaganda partidaria.

La limitación del costo de la política es una necesidad. Para ello hay que limitar la entrada de fondos a los partidos así como los egresos. Dentro de ellos el dinero utilizado en los medios de comunicación es la parte sustancial de todas las campañas. Por ello es muy recomendable llegar a regulaciones que limiten este gasto.

Lo más adecuado es implantar esquemas que reduzcan al mínimo la posibilidad de que se ejerzan luego influencias indebidas con el fin de pagar los favores recibidos, en su momento, para el pago de la propaganda partidaria. Asimismo, importa monitorear el uso de los medios en la publicidad indirecta, tema que, hasta el presente, no se ha encarado.

La forma precisa de regular el tema es un arte, que parte de una relación a (re)construir constantemente entre partidos, medios y opinión pública, a través de todos los analistas simbólicos involucrados.

Bibliografía

- Casco, G. (2003). *Honduras. Estudio de caso nacional*. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina.
- Cordero, L.A. (2003). *Costa Rica. Estudio de caso nacional*. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina.
- Dahl, R. (1971). *Poliarchy*. New Haven: Yale University Press.
- De Freitas, M. (2003). *Venezuela. Estudio de caso nacional*. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina.
- De la Calle, H. (2003). *Colombia. Estudio de caso nacional*. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina.
- Del Castillo, P. & Zovatto, D. (1998). *La financiación de la política en Iberoamérica*. San José: IIDH/CAPEL.
- De Tocqueville, A. (1995). *La democracia en América*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Duarte, I. (2003). *República Dominicana. Estudio de caso nacional*. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina.
- Fuentes, C. (2003). *Chile. Estudio de caso nacional*. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina.
- García-Pelayo, M. (1986). *El Estado de partidos*. Madrid: Alianza.
- Gruenberg, C. (2003). *Argentina. Estudio de caso nacional*. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina.
- Hamilton, A., Madison, J., & Jay, J. (1999). *El Federalista*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Kelsen, H. (1999). *General Theory of Law and State*. New York: The Lawbook.
- Marchewka, P. (2003). *Paraguay. Estudio de caso nacional*. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina.
- Marroquín, M. (2003). *Guatemala. Estudio de caso nacional*. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina.
- Mayorga, R. (2003). *Bolivia. Estudio de caso nacional*. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina.

- Medina, P. (2003). *Perú. Estudio de caso nacional*. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina.
- Njaim, H. (2003). *Venezuela. Estudio de caso nacional*. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina.
- Núñez, A. (2003). *México. Estudio de caso nacional*. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina.
- Rial, J. (2003). *Uruguay. Estudio de caso nacional*. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina.
- Rowland, M. (2003). *Ecuador. Estudio de caso nacional*. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina.
- Speck, B. (2003). *Brasil. Estudio de caso nacional*. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina.
- Ulloa, F. (2003). *El Salvador. Estudio de caso nacional*. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina.
- Valdés, E. (2003). *Panamá. Estudio de caso nacional*. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina.
- Zelaya, R.M. (2003). *Nicaragua. Estudio de caso nacional*. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina.
- Zovatto, D. (2003). América Latina. En: Carrillo, M. et al. *Dinero y contienda político-electoral*. México: Fondo de Cultura Económica/Instituto Federal Electoral.
- Zovatto, D. (2003). The Legal and Practical Characteristics of the Funding of Political Parties and Election Campaigns in Latin America. En: *Handbook on Funding of Political Parties and Election Campaigns*. Sweden: International IDEA.

Financiamiento político: rendición de cuentas y divulgación

Delia M. Ferreira Rubio

I. Transparencia del financiamiento político y democracia: ventajas y conflictos

La corrupción vinculada al financiamiento de la política, especialmente de los partidos y los candidatos durante las campañas electorales, aparece en sistemas políticos y culturales tan distintos como los de Estados Unidos, Italia, Japón, España, Colombia o Alemania. Se repite entonces la secuencia: escándalo-dictado de leyes -nuevos escándalos-corrección a las normas, y así sucesivamente. Los intentos normativos para enfrentar estos problemas han recurrido a dos tipos de herramientas:

- a) el establecimiento de regulaciones cada vez más detalladas, con la fijación de límites y restricciones específicas para cada tipo de actividad, conducta o situación problemática;
- b) la creación de mecanismos de transparencia que pongan en evidencia la relación dinero/política.

Es evidente que ninguna de las dos herramientas por sí sola garantiza la eliminación -o, por lo menos, la disminución sustancial- de la corrupción, la compra de influencia, la colonización del poder por parte de sectores económicamente poderosos, el enriquecimiento ilícito, etc. La combinación de elementos de uno y otro tipo debe guardar relación con las condiciones sociales, culturales, políticas y económicas de cada país, en cada momento histórico. Serán determinantes, entre otros, la infraestructura de control disponible para verificar el cumplimiento de las

normas, así como la postura de la sociedad con respecto a las leyes (anomia, respeto del Estado de Derecho, premios y castigos relacionados con el cumplimiento de las normas, etc.).

A nuestro juicio¹, en materia de financiamiento de la política es más importante establecer mecanismos de transparencia del movimiento de fondos con los que se financian tanto las actividades ordinarias de los partidos como las campañas electorales, que establecer o reforzar restricciones y prohibiciones de difícil control.

El desafío, en esta materia, consiste en crear los medios para que la relación entre dinero y política sea cada vez más transparente, para permitir a los ciudadanos saber quién o qué está detrás de cada partido o candidato. Esta publicidad, si es efectiva, posibilitará el “voto informado” del ciudadano y generará incentivos para que los partidos se controlen recíprocamente y ajusten su conducta a los parámetros legales y a las exigencias de la opinión pública en la materia, que pueden ser incluso más estrictas que las normas de la ley. La experiencia comparada demuestra que la imposición de límites y restricciones no evita el ingreso de fondos ilegales a los partidos políticos, sino que -por el contrario- genera incentivos para que los actores involucrados diseñen mecanismos más sofisticados para canalizar el dinero hacia los partidos, sin dejar huella. La política legislativa de imponer límites y restricciones puede generar en la sociedad la sensación de que el problema ha sido controlado. Sin embargo, la distancia entre la norma y la realidad puede ser absoluta. Las normas que establecen límites no son eficaces si no van acompañadas de mecanismos de transparencia y órganos de control eficientes.

Así como las normas exigen que se informe adecuadamente a un paciente antes de que preste su consentimiento para una cirugía o la aplicación de un tratamiento, del mismo modo, el Estado debe garantizar al ciudadano que, antes de dar su consentimiento para ser gobernado por un candidato, es decir antes de votar, podrá contar con la información adecuada que le permita saber qué recursos ha recibido el partido o candidato, cuál es su origen, cuánto se ha gastado en la campaña, en qué se ha gastado. La posibilidad de un acceso efectivo a esta información permitirá al ciudadano conocer algo más que los discursos de campaña y las plataformas electorales que, por otra parte, no siempre se cumplen luego en el gobierno. El ciudadano tendrá, entonces, más elementos a su disposición para dar su consentimiento, para decidir su elección; tendrá la posibilidad de emitir un “voto informado”. Recordemos el caso de *Generation Ecologie* -el partido verde francés- que, a pesar de su prédica pro-ambientalista, durante años había aceptado la financiación de un laboratorio suizo, señalado como principal contaminante del Rin². Dudo mucho que los votantes del partido verde hubieran votado a su favor si hubieran conocido esta información antes de la elección. La fuente de financiamiento representaba, en este caso, un conflicto de intereses de primer orden, además de poner de manifiesto la falta de coherencia entre el discurso y la acción.

¹ Véase al respecto, Ferreira Rubio, Delia (1997) *Financiamiento de Partidos Políticos*; (1998) *El control del financiamiento de la política*; (1998) Los sistemas de financiamiento y su relación con la democratización y modernización de los partidos políticos; (2001) *Las ONGs y el control del financiamiento de la política*; (2002) *La nueva ley argentina de financiamiento de los partidos: mucho ruido y menos nueces que antes*.

² Febro, Eduardo. Artículo publicado en *Página 12*, Bs. As., 14 de marzo del 2003.

La transparencia sobre el financiamiento de la política es una cuestión clave para el mejoramiento de la calidad democrática y de la efectiva e informada participación de la ciudadanía. Saber quién financia a quién es descubrir simultáneamente la coherencia de algunas posturas, la verosimilitud de algunas críticas, la credibilidad de algunos candidatos y la confianza que merecen las plataformas electorales. Facilitar información al ciudadano es, muchas veces, una forma más efectiva de ampliar la participación que la adopción de complicados y costosos mecanismos de democracia semidirecta. Por otra parte, facilitar información sobre el gasto real de la campaña, recogida por el organismo encargado de garantizar la publicidad del financiamiento, permitirá a la ciudadanía saber cuál es la diferencia entre lo efectivamente gastado y lo supuestamente recaudado. Si esta diferencia es significativa y difundida públicamente, se encenderá una señal de atención para los ciudadanos y se generará un incentivo para los partidos con el fin de transparentar la realidad del flujo de fondos.

Por otra parte, contar con información accesible sobre el origen de los fondos de la campaña o aquellos que sirven al sostenimiento de los partidos, es útil a la hora de auditar y controlar la acción de gobierno. Ello es así ya que, en no pocas ocasiones, los aportes son realizados como “pagos anticipados” de favores o beneficios futuros. Si los organismos de control de la gestión de gobierno detectan que determinada empresa, por ejemplo, es beneficiada por el Estado a través de compras directas o gana sistemáticamente las licitaciones en contra de otros competidores, y se cuenta con información que acredite que esa empresa beneficiada es aportante de la campaña del gobierno de turno, se genera una alerta sobre la legitimidad de la decisión que merece la atención de los auditores.

Otras veces sucede que el gobierno presenta a la opinión pública una determinada decisión como derivada de la defensa de la legalidad, el interés común o el bienestar general, pero -en realidad- la medida busca el beneficio de algún aportante. Por ejemplo, la legislatura de un Estado sanciona una ley por la que ordena al equipo de abogados oficial que inicie demandas colectivas contra las tabacaleras por daños a la salud. El Poder Ejecutivo veta la ley sosteniendo que el costo de esas acciones judiciales resultaría muy oneroso para el presupuesto público y que es mucho más útil gastar esos fondos en mejorar los servicios hospitalarios. La decisión del Ejecutivo puede ser legítima y razonable, pero si contamos con información que indica que las empresas tabacaleras aportaron cuantiosos fondos a la campaña del funcionario, podríamos -por lo menos- dudar de los motivos que impulsaron la decisión.

La transparencia sobre las vinculaciones económicas de los partidos y los candidatos actúa, en casos como los descritos, como insumo para la evaluación de la gestión pública y, por supuesto, aumenta los incentivos para mejorar la calidad democrática del proceso de toma de decisión, ya que aumenta los riesgos de detección de casos de influencia indebida o corrupción.

En síntesis, la transparencia del financiamiento de la política produce beneficios en cuanto a la calidad del proceso democrático, ya que:

- a) Mejora la calidad de la información del elector/ciudadano.
- b) Facilita la identificación de vinculaciones entre políticos y sectores de interés.

- c) Genera incentivos para evitar conductas corruptas o, por lo menos, aumenta el costo o el riesgo.
- d) Permite la verificación del cumplimiento de las normas sobre financiamiento.
- e) Pone obstáculos a la desviación de fondos públicos a favor del partido de gobierno.
- f) Genera incentivos para el control recíproco de los partidos políticos.
- g) Brinda insumos y parámetros para la evaluación de las decisiones de los funcionarios.

Conflictos. La exigencia de transparencia y publicidad en cuanto a los ingresos y egresos de los partidos y candidatos presenta también aristas problemáticas. Por ejemplo, en sociedades donde no hay garantías reales y efectivas de respeto a las minorías y al derecho de disenso político, la exigencia de transparentar aportes puede poner en riesgo a los donantes de los partidos o candidatos de la oposición. Lo mismo sucede con las empresas que contraten con esos partidos, las que pueden sufrir represalias, como por ejemplo, la pérdida de contratos públicos. Los estudios de caso sobre América Latina no reportan este tipo de persecución, con la excepción de Perú, donde en ocasión de la campaña presidencial del 2000 hubo algunas denuncias periodísticas sobre presunto hostigamiento por parte de las autoridades impositivas con respecto a empresarios que habían contribuido a la campaña de los candidatos opositores. La cuestión debe ser por lo menos analizada al proponer reformas que aumenten el grado de transparencia en la vinculación dinero/política.

La transparencia como interés colectivo o público puede chocar con el interés privado a la reserva de las decisiones económicas o políticas de cada persona. En efecto, alguien podría plantear que la utilización de su patrimonio a favor de una determinada opción política es una conducta protegida por el derecho a la intimidad. Este es un típico caso de conflicto de derechos: el derecho de la sociedad a conocer cada vez más sobre sus gobernantes (o aspirantes a gobernantes) y el derecho a la reserva de la vida privada de los ciudadanos. Para esos conflictos de derechos no hay respuestas universales. Suele decirse que el derecho de la sociedad -el interés público- está por encima de los derechos individuales. Por ejemplo, cuando a principios del 2003 se produjo una epidemia de SARS, el interés público de protección de la salud de toda la población estaba por encima del derecho a la intimidad sobre las condiciones físicas de las personas. Así, los Estados imponían cuarentenas a los pasajeros de ciertos vuelos, así como la obligación de informar en qué lugar se había estado en los últimos días, con quién, etc. En ese caso era claro que nadie podría oponer -y de hecho nadie lo hizo- su derecho a la intimidad.

No todos los conflictos de derechos pueden resolverse fácilmente. El conflicto entre el interés público por la transparencia y el derecho a la reserva de los movimientos y actividades económicas requerirá probablemente soluciones diversas en distintos contextos jurídicos, sociales y culturales. También recibe soluciones jurídicas diversas un conflicto similar: el derecho a la intimidad de los hombres

públicos frente al interés público de la sociedad en la vida de sus gobernantes³. Es ilustrativo al respecto el caso de Suecia, Suiza y Finlandia, donde no se hacen públicas las donaciones privadas a los partidos y candidatos por considerar que la divulgación de esta información afecta la privacidad del donante⁴. El tema merece la atención de los legisladores o puede requerir la decisión de los jueces.

II. Evolución de los mecanismos de transparencia

El camino hacia la transparencia en materia de financiamiento de la política tiene dos etapas en su desarrollo histórico. El primer paso consistió en la exigencia de una rendición de cuentas por parte de los partidos o de los candidatos. La rendición de cuentas frente al órgano de control correspondiente sirve -en teoría, al menos- para garantizar la posibilidad de verificación del cumplimiento de las reglas y la aplicación de las sanciones en caso de incumplimiento. Los sucesivos escándalos demostraron que no bastaba con exigir la rendición de cuentas, sino que era necesario avanzar en una determinación más precisa del contenido y características de esas rendiciones.

En los años noventa, en el marco de la crisis de la representación que afecta particularmente a los países latinoamericanos y en consonancia con las políticas de lucha contra la corrupción, fue claro que no bastaba con que el órgano de control accediera a la información sobre el financiamiento de los partidos y de las campañas. La transparencia exige algo más; exige la divulgación de la información, que la información sea accesible al ciudadano, a la prensa, a las ONGs de orientación cívica, a los académicos. Ya no basta con presentar rendiciones de cuentas más o menos detalladas, es indispensable que esa información sea divulgada y puesta a disposición del ciudadano, del público en general.

Cuando un sistema alcanza la etapa de la divulgación de la información es necesario dar un paso más, garantizando el acceso a fuentes alternativas de información. Así, no basta con difundir lo que los partidos o los candidatos dicen que gastan. Para que el ciudadano esté informado es necesario brindarle parámetros de comparación. Poder Ciudadano, en Argentina, lleva adelante un programa de control del gasto de publicidad en las campañas, comparando la información presentada por los partidos ante el órgano de control, con información de empresas privadas de monitoreo de medios. La investigación de esta ONG ha detectado diferencias que se miden en millones de pesos, en esta materia⁵. Iniciativas similares han desarrollado otras ONGs como Transparencia Perú y Participación Ciudadana en Ecuador y la República Dominicana.

Como se puede apreciar a través de la lectura de los estudios de caso, la situación en América Latina no es uniforme. Hay países donde todavía no se ha cumplido ni siquiera el primer paso a la transparencia, que es la exigencia de la

³ Véase sobre el particular: Ferreira Rubio, Delia (1982).

⁴ USAID (2003).

⁵ Para la campaña presidencial de 1999 puede verse la información publicada por La Nación, Buenos Aires, 12 de junio del 2000. Para la campaña presidencial 2003 ver la información brindada por INFOCIVICA, la agencia de información de Poder Ciudadano, en www.infocivica.org.

rendición de cuentas; tal el caso de El Salvador y Uruguay. En otros países si bien se ha avanzado un paso más y se exige la presentación de los registros contables, esa información -ahora disponible para el organismo de control- es reservada y no es accesible a la ciudadanía. Tal es el caso de Nicaragua, Venezuela, República Dominicana, Guatemala y Honduras. En otros países, como México, Colombia, Brasil y -hasta cierto punto- Argentina⁶ se ha avanzado en la búsqueda de facilitar el acceso del público a la información, aunque todavía haya problemas que enfrentar y barreras que remover.

III. Las rendiciones de cuentas*

Las rendiciones de cuentas pueden ser consideradas y reguladas como una mera formalidad burocrática de registración, más o menos detallada, de movimientos contables. Pero, si las rendiciones de cuentas son entendidas como instrumentos para la transparencia, los parámetros de regulación deben ponderar aspectos como la relevancia de la información, la oportunidad de su presentación, la uniformidad de los datos aportados y la facilidad de acceso a la información. En efecto, resulta necesario distinguir entre los requisitos de validez contable de un balance o estado de cuenta y la profundidad y detalle que exige la información destinada a hacer democráticamente transparente el flujo de fondos en la política. Pero aún más grave que el enfoque puramente contable de las rendiciones de cuentas, es la tentación de organizar un mecanismo meramente formal de presentación de documentación que se amontona, archiva y -en el mejor de los casos- se conserva sin la menor revisión.

Uniformidad de la información

Una de las formas empleadas para asegurar un mayor grado de transparencia ha sido la exigencia de presentación -por parte de candidatos o partidos- de balances y estados contables de formato uniforme prefijado. La determinación precisa de los datos que deben constar en los balances de los partidos puede contribuir a ampliar la transparencia en cuanto al origen y destino de los fondos, pero no constituye por sí sola una garantía al respecto⁷. Sin embargo, muchos países se inclinan por regular cada vez con más detalle los datos que deben figurar en los balances.

* Véase al final del artículo la Tabla 3 que recoge la información por país.

⁶ Véase al respecto Ferreira Rubio, Delia (2002).

⁷ El caso de la *Tangente* italiana ha demostrado la ineficacia de estos mecanismos para frenar las relaciones ilegítimas entre el dinero y la política. Las leyes de 1974 y 1981 habían sido elaboradas para hacer más transparentes las relaciones de los partidos con las instituciones económicas y el mundo financiero, con los países extranjeros y con los grupos de presión económicos y sociales, y evitar cualquier sometimiento de los partidos a estos grupos, haciéndolos económicamente independientes y permitiendo un constante control de los ciudadanos y sobre todo de los militantes. Uno de los mecanismos utilizados con este fin fueron los balances-tipo; sin embargo, a pesar de los balances-tipo exigidos por la ley, muchos datos permanecían en la sombra y los balances de los partidos sólo mostraban a la opinión pública una parte de la verdad, como quedó de manifiesto en los procesos de Mani Pulite.

La adopción de balances-tipo tiene la ventaja de la uniformidad de la información. En efecto, si cada partido interpreta a su modo las normas contables, la comparación entre los datos aportados por diversos candidatos y partidos se complicaría notablemente. La uniformidad de la información facilita también la tarea de auditoría que deben realizar los órganos de control⁸. La adopción del sistema de balances-tipo debe ir acompañada de la elaboración de instructivos claros para guiar la tarea de los encargados de elaborar la información contable. Así se hace, por ejemplo en Argentina, México y en República Dominicana.

El grado de detalle de la información que se solicita en las rendiciones de cuentas varía notablemente, aunque en la mayoría de los casos los especialistas nacionales califican la información como detallada. Brasil, por ejemplo, exige información detallada a los candidatos y simplemente agregada, a los partidos. La información agregada -que puede satisfacer los estándares de una presentación contable- no satisface las exigencias de la transparencia como valor democrático.

Una combinación acertada podría ser la de requerir y divulgar información detallada de cada partido político y candidato y sumar la difusión de información agregada elaborada por el órgano de control para facilitar la comprensión de los datos, su comparación y la captación de un cuadro general de la situación.

a. ¿Qué se debe reportar?

Un cuadro completo de los movimientos económicos de un partido o de un candidato requiere información sobre todos los fondos que reciben. En este sentido las rendiciones de cuentas deben contener tanto los aportes privados como los provenientes de fondos públicos. La importancia de una información exhaustiva sobre los aportes privados radica en el hecho de que difícilmente puede obtenerse esta información por otra vía. Mientras es posible rastrear en el control de la ejecución presupuestaria del Estado, el flujo de dinero -al menos el lícito- girado a los partidos, la mayoría de las legislaciones no obliga a los donantes a registrar sus aportes a los partidos o candidatos en forma detallada. Una forma de lograr esta segunda vía de acceso a los aportes privados es la de otorgar ventajas impositivas o fiscales para esas donaciones; estos beneficios funcionan como incentivos para declarar las donaciones efectuadas.

La mayoría de los países exige información detallada sobre los aportantes. Esta información es relevante, antes de la elección -si se la difunde-, para que el elector pueda saber quién o qué intereses están detrás de cada candidato, lo que puede contribuir a valorar la sinceridad y coherencia de las propuestas, como señalamos más arriba. La información sobre los donantes, sin embargo, no pierde su relevancia si se la publica con posterioridad a las elecciones. En efecto, contar con estos datos es útil al momento de valorar la acción de gobierno, para detectar casos de conflictos de interés o hipótesis de compra de influencia o de decisiones. Estos datos resultan sumamente importantes en la lucha contra la corrupción.

⁸ Al respecto, véase Sánchez Brot, Luis (2003).

La identificación de los aportantes y el monto de cada donación son indispensables en aquellos sistemas que establecen límites a las donaciones privadas, sea en función de quién aporta o de cuánto aporta. En ambas situaciones, sólo una rendición de cuentas detallada permite verificar el cumplimiento de la ley. La mayoría de los países de América Latina que exigen la rendición de cuentas, imponen que ésta reporte en forma detallada los nombres de los aportantes y los montos que cada uno da. Exigen el reporte detallado del nombre de los aportantes: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela. Salvo el caso de Venezuela, en el resto de estos países se exige, además, que figure en la rendición el detalle del monto aportado por cada donante.

Entre la información solicitada respecto de los aportantes, algunos países exigen que se indique el domicilio, lo cual permite detectar, por ejemplo, aportes de una misma persona o grupo familiar dividido en porciones menores para no violar los límites al monto de los aportes impuestos por la ley. Entre los países Latinoamericanos, exigen la indicación del domicilio o dirección postal: Argentina, Bolivia, Colombia, Ecuador, México, Paraguay y Perú. El volumen de información requerida por aportante debe contemplar, como hemos señalado, la capacidad de auditoría y verificación del órgano de control. Otro dato que puede resultar significativo es el relacionado con la profesión o actividad del aportante y la empresa para la que trabaja, o el nombre del empleador. Esto permite detectar posibles aportes encubiertos de parte de dichas empresas o de parte de otros donantes que no desean aparecer. En Estados Unidos, por ejemplo, se solicita esta información.

La eliminación del anonimato en las donaciones a los partidos y candidatos es un punto central en la lucha por la transparencia. Si los aportes son anónimos, la rendición de cuentas y su divulgación no será más que un formulismo contable, pero no aportará información útil desde el punto de vista del proceso democrático.

Es evidente que, a pesar de la prohibición de donaciones anónimas, algunas normas brindan resquicios o lagunas que permiten el ocultamiento del origen real del aporte. Así, por ejemplo, cuando las leyes establecen montos por debajo de los cuales no es necesario reportar detalladamente el origen de la donación, es frecuente que se dividan los aportes en porciones inferiores a ese límite para mantener el anonimato⁹. Otra forma sencilla de eludir la prohibición se da, en algunos sistemas, a través de las colectas populares. En efecto, algunas leyes establecen la obligación de identificar a los donantes, salvo que los fondos provengan de colectas públicas. En la práctica y aunque nadie haya visto la colecta pública durante la campaña, importantes montos de ingresos se imputan a este rubro. Así sucedía en Argentina con la vieja ley de partidos políticos; para la ley actual la prohibición de anonimato es absoluta.

El establecimiento de un monto mínimo de reporte o de registro individualizado de las donaciones tiene aspectos positivos y negativos. Como dijimos, el mecanismo puede actuar como incentivo para dividir contablemente

⁹ En igual sentido véase: Speck, Bruno (2003). Estudio de caso nacional preparado para esta investigación, Apéndice 4 (CD-rom), en especial el apartado "Questoes do 'caixa dois'". En el mismo sentido, Malen Seña, Jorge (2002), pp. 112-113.

Tabla 1 Donaciones anónimas

País	Prohibición expresa/tácita de donaciones anónimas
Argentina	X
Bolivia	X
Brasil	X
Chile	(1)
Colombia	X
Costa Rica	X
Ecuador	X
El Salvador	----
Guatemala	----
Honduras	X ⁽²⁾
México	X ⁽³⁾
Nicaragua	X ⁽⁴⁾
Panamá	X
Paraguay	X
Perú	X ⁽⁵⁾
República Dominicana	----
Uruguay	----
Venezuela	X

(1) La ley prevé la posibilidad de donaciones anónimas y otras reservadas con limitación de los montos.

(2) Salvo las colectas populares.

(3) Salvo las colectas en mítines o en la vía pública.

(4) Salvo las colectas populares.

(5) La prohibición comprende a las donaciones superiores a 30 unidades impositivas.

donaciones mayores en porciones inferiores al mínimo legal, con lo cual en los hechos se logra el anonimato del aporte. Pero si la ley exige sin límite alguno la registración de todos y cada uno de los aportes, por insignificante que éste sea, puede producirse un volumen de información tal que dificulte, o haga totalmente imposible, tanto la tarea de auditoría y control como la difusión de la información¹⁰. En América Latina, Brasil fija un monto mínimo de registro de donaciones. Establecer o no estos pisos mínimos de registración de aportes será una disyuntiva que tendrá que resolver el legislador, teniendo en cuenta en particular la capacidad técnica e infraestructura de que dispone el órgano de control.

¹⁰ En el mismo sentido: Zovatto, Daniel (2003), p. 81.

Un rubro que en ocasiones no se considera relevante, es el relacionado con los aportes en especie. Estos aportes pueden, sin embargo, asumir valores muy importantes. Las rendiciones de cuentas deberían incluirlos y las leyes y reglamentaciones deberían establecer cómo se los valorará (por ejemplo, al valor del mercado), para contribuir a la uniformidad de los reportes y evitar que la cuantificación quede a la interpretación discrecional de quien informa, como sucede en el caso brasileño¹¹. En ocasiones, bajo el rubro de aportes en especie se cuentan, por ejemplo, aspectos tan importantes como realización de encuestas, utilización de inmuebles y medios de transporte, empleo de espacios en prensa gráfica, y de tiempo en radio y televisión, servicios profesionales, etc.

País	Registro/divulgación de aportes en especie
Argentina	X
Bolivia	X
Brasil	X ⁽¹⁾
Chile	X
Colombia	X
Costa Rica	X ⁽²⁾
Ecuador	X ⁽²⁾
El Salvador	----
Guatemala	----
Honduras	X
México	X
Nicaragua	X
Panamá	X
Paraguay	X
Perú	X
República Dominicana	----
Uruguay	----
Venezuela	X ⁽¹⁾

(1) Información agregada de los partidos, y detallada de los candidatos.

(2) Pero en la práctica no se reportan.

¹¹ Véase Speck, Bruno (2003), op. cit.

También es muy importante que se brinde al organismo de control información detallada sobre los aportes de fondos públicos, en el caso de que existan, ya que esta información permite comparar y verificar los registros partidarios o de candidatos. Por otra parte, es importante que se conozca el monto concreto de lo que el Estado aporta a cada partido y campaña para verificar si se ha cumplido la ley o si se han realizado aportes por fuera de las normas aplicables, que puedan beneficiar a algún sector político en detrimento de los demás. Se dirá, a este respecto, que es suficiente con el control de la ejecución anual del presupuesto general del Estado; sin embargo, esa revisión de cuentas está más orientada a la verificación contable y a la detección de casos de malversación de fondos, que a la investigación desde el punto de vista de la transparencia de la relación dinero/política.

No basta con registrar los ingresos del partido o candidato; las rendiciones de cuentas deben reflejar también y en forma detallada los gastos de los partidos o candidatos. Tener información sobre lo efectivamente gastado es una vía indirecta de verificar la veracidad de los datos sobre ingresos. La información sobre gastos o egresos tiene particular relevancia en aquellos países que establecen límites a los gastos de campaña, o a los gastos en determinados rubros, como por ejemplo, publicidad televisiva. Cuando se establece la obligación de reportar los gastos, se generan incentivos para transparentar más ingresos, a efecto de que la disparidad de las cifras no sea muy llamativa. Los sistemas de aporte público en la forma de compensación o reembolso de gasto electoral generan incentivos para la rendición de cuentas en este rubro, pero puede provocar también la tendencia a aumentar sin justificativo las cifras de gasto, en un intento de obtener más fondos públicos que los realmente merecidos.

Para facilitar las tareas de auditoría, cruzamiento y verificación de los datos, es importante que la información detalle el receptor de los fondos, el monto entregado, la fecha y el concepto por el cual se produce el gasto. Exigen la identificación de los proveedores de bienes y servicios con indicación detallada de los montos correspondientes: Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Panamá y Paraguay. Sólo se requiere información agregada en este rubro en Nicaragua y Perú.

Creemos que una medida importante, en aras de la mayor transparencia, sería la obligatoriedad de la difusión de las sanciones aplicadas por incumplimiento de las reglas. La publicidad efectiva de estas sanciones aumentaría la información disponible por parte de los ciudadanos, y facilitaría el control de la ejecución de las sanciones: por ejemplo, cuando la ley dispone que determinado partido pierde el derecho a recibir fondos públicos, el conocimiento de la sanción será un incentivo para que el organismo encargado de repartir los fondos evite “equivocarse” y seguir girando los subsidios.

Otro elemento que sería interesante informar es el relacionado con las tarifas que los medios de comunicación masiva cobrarán a los partidos¹². La ausencia de información al respecto permite que los partidos afirmen que reciben descuentos sustantivos, para justificar cifras de gasto en publicidad muchas veces reñidas con

¹² Véase sobre el particular, en este volumen, el artículo de Rial, Juan.

la realidad económica. El parlamento argentino incluyó la obligación de los medios de informar a la autoridad de control, antes de la elección, qué tarifas aplicarían. Lamentablemente el Poder Ejecutivo vetó esta parte de la ley -así como otras normas también orientadas a ampliar la transparencia del financiamiento de la política-¹³. En México, los medios deben informar a la autoridad electoral, antes de la elección, qué tarifas aplicarán.

Al tratar el tema del contenido de los registros debe tenerse presente -como dijimos al principio- que la exigencia de mayor volumen de información debe ser acompañada de la infraestructura necesaria para su almacenamiento, cruzamiento y puesta a disposición. De nada servirá pedir información exhaustiva si el órgano de control no está capacitado para manejarla, publicarla y permitir el acceso del público a dichos informes¹⁴.

b. ¿Quién debe rendir cuentas?

La transparencia y control sobre la financiación política sólo se logra si se investiga en todas las etapas e instancias del proceso del financiamiento de los partidos. El elenco de actores obligados a rendir cuentas o presentar cualquier tipo de información está relacionado con la forma en que se organizan y desarrollan particularmente las campañas electorales, en cada país. Si se controlan los fondos de los partidos, pero los fondos y gastos de campaña se manejan por cuerda separada -por ejemplo, a través de comités de campaña por candidato, fundaciones, “sociedades de amigos” de los candidatos u otras entidades-, poco se avanzará en materia de publicidad y transparencia, si no se les requiere también a esas entidades la información de financiamiento de campaña. Es llamativo que, mientras la mayoría de los estudios de caso de los países analizados reportan campañas electorales candidato-céntricas, sólo un tercio de las legislaciones señalan a los candidatos como sujetos obligados a rendir cuentas.

El sistema electoral, por ejemplo, influye en la determinación de los sujetos relevantes en materia de financiamiento. Un buen ejemplo es el caso brasileño. La utilización del voto de preferencia produce una personalización marcada de las campañas. “Esta relación de competencia individualizada se produce análogamente en la búsqueda de recursos financieros. El financiamiento electoral en Brasil es básicamente un financiamiento de campañas individuales. Los recursos asignados a los partidos y por los partidos son secundarios”¹⁵.

Un mecanismo elegido por algunas legislaciones para mejorar la calidad y veracidad de los informes, así como el cumplimiento general de la obligación de informar, ha sido la designación de un agente responsable (tesorero, agente financiero). Así lo hacen, por ejemplo, las legislaciones argentina, chilena y mexicana. La personalización de las obligaciones permite la aplicación de sanciones más directas y genera incentivos -al menos para ese actor- para tratar de

¹³ Véase Ferreira Rubio, Delia (2002), pp. 77-90.

¹⁴ En el mismo sentido: Nassmacher, Karl-Heinz (2003), pp. 255-256.

¹⁵ Véase Speck, Bruno. Op. cit.

cumplir cabalmente con las exigencias de la ley. Cuando no existe ese agente individual, la responsabilidad se diluye en órganos colectivos y es difícil aplicar sanciones personales directas. Sin embargo, la concentración de la responsabilidad en un agente financiero puede ser utilizada como excusa por parte de otros dirigentes, particularmente los candidatos, para librarse de responsabilidad.

¿Puede un candidato realmente desconocer el origen de los fondos con que se financia su campaña? En Costa Rica, por ejemplo, se investigó el presunto financiamiento ilegal de la campaña electoral del presidente Pacheco, con fondos provenientes de empresas taiwanesas. Preguntado al respecto, el presidente Pacheco respondió: “Esto no tiene nada que ver con mi persona. Yo no he sabido de las donaciones específicas en ningún momento; a mí no me tocaba manejarlas. No sé quiénes son esas compañías”. Ante la pregunta sobre si había sido informado de algo, respondió: “¿En qué momento un candidato se va a enterar de algo?”¹⁶. Vargas Llosa relata que, cuando compitió por la presidencia de Perú y como una forma de evitar la corrupción vinculada con el financiamiento de campaña, decidió “no saber quiénes hacían donaciones y cotizaban para Libertad y el Frente Democrático ni a cuánto ascendían las sumas donadas, para no tener más tarde, si era presidente que sentirme inconscientemente predispuesto a favor de los donantes. Y establecí que sólo una persona estaría autorizada a recibir la ayuda... Prohibí ... que me dieran información alguna sobre lo que se recibía y se gastaba”. El mismo Vargas Llosa relata la cara de sorpresa e incredulidad que pusieron los miembros de la comisión parlamentaria investigadora del financiamiento de la campaña -formada entre la primera y la segunda vuelta electoral-, cuando les dijo que no podía informarles nada respecto al origen y destino de los fondos de su campaña, porque él no sabía nada al respecto¹⁷.

La obligación de rendir cuentas debe alcanzar -y la obligación de divulgar la información debe abarcar- a todos los actores relevantes en el proceso de financiamiento, es decir: partidos, candidatos, organismos públicos que distribuyen o administran los aportes estatales, los medios -en cuanto a las tarifas a aplicar- y, también, a las fundaciones políticas u organizaciones no gubernamentales que recaudan o canalizan fondos para los partidos y candidatos.

Hay que tener en cuenta, sin embargo, que de nada servirá establecer una exigencia de rendición de cuentas exhaustiva, si los organismos encargados de analizar y valorar esa información no cuentan con los medios humanos y materiales indispensables para procesarla. En este sentido, resulta ilustrativa la experiencia de Perú en noviembre del 2002. En efecto, poco tiempo antes de las elecciones se modificó la ley y los responsables de rendir cuentas dejaron de ser los partidos y pasaron a ser los candidatos individuales; el resultado fue que debieron presentar informes “en el caso de elecciones regionales y municipales alrededor de cien mil personas. Como es obvio, ningún organismo público, menos aun si no cuenta con un presupuesto significativo para ello, es capaz de controlar estos informes. Este

¹⁶ Véase *La Nación*, San José de Costa Rica, 20 de agosto del 2003.

¹⁷ Vargas Llosa, Mario (1993), pp. 170-171.

hecho sumado a la ausencia de sanciones vuelve la obligación meramente declarativa”¹⁸.

Otros actores relevantes en el proceso de financiamiento de la política están obligados por diversas normas legales a presentar reportes sobre sus movimientos económicos ante otras autoridades estatales. Tal es el caso de los donantes, en sus declaraciones juradas de impuestos; o los medios de comunicación y otras empresas en sus balances o las fundaciones y asociaciones -ONGs incluidas- cuando presentan los informes de ejercicio económico anual. Para tener un panorama completo de la situación económica y permitir el entrecruzamiento de la información es necesario que el organismo de control de los partidos pueda tener acceso a esos otros registros estatales. El cruce de información es una herramienta de gran utilidad para verificar la veracidad y correspondencia de las rendiciones de cuentas de los partidos y candidatos.

c. ¿Cuándo se debe informar?

Un tema central en materia de transparencia se vincula con el momento en que debe reportarse y difundirse la información, especialmente cuando se trata de información vinculada con los procesos electorales. En general, los países de la región, que prevén la obligación de rendir cuentas, lo hacen sobre base anual o mensual para los llamados gastos institucionales o permanentes, es decir, aquellos vinculados a la vida del partido.

En materia de información sobre el financiamiento de las campañas electorales, la mayoría de los países exige una rendición de cuentas posterior a la realización del comicio. A nuestro juicio, el modelo seguido por las legislaciones de Argentina, Brasil y Costa Rica es más valioso en este punto, ya que al exigir rendiciones de cuentas -aunque sean parciales- con anterioridad a la elección, generan la posibilidad de que el público cuente al momento de decidir su voto con información detallada del financiamiento, aun cuando ésta sea provisoria e incompleta. En Nicaragua, brindar información sobre financiamiento de las campañas antes de la elección es voluntario para los partidos. La información brindada con posterioridad a la realización del comicio, sin perjuicio de su utilidad para valorar posibles conflictos de interés, no contribuye a la existencia de un voto informado por parte de los electores.

d. ¿Qué autoridad y con qué facultades controla la información?

Para transparentar las finanzas de los partidos, no basta con exigir que se lleven registros detallados de los ingresos y los egresos. Es menester que los órganos encargados del control sean idóneos, desde el punto de vista técnico, e independientes, desde el punto de vista político. Es indispensable, además, que el órgano encargado del control tenga competencia legal y capacidad técnica para realizar estudios e investigaciones que le permitan contrastar la información que brindan los partidos o los candidatos. Aún desde el punto de vista meramente

¹⁸ Véase Medina, Percy (2003). Estudio de caso nacional preparado para esta investigación, Apéndice 4 (CD-rom).

contable, el órgano encargado de recibir las declaraciones juradas o balances debe tener competencia para auditar y revisar esas presentaciones, controlando su veracidad, que es mucho más que su simple coherencia lógica interna. Sin estas facultades y capacidades de auditoría y verificación, los órganos de control se transforman en meras oficinas burocráticas de registro y acumulación de papelería.

Una forma de facilitar el control y auditoría de la información consiste en realizar controles cruzados entre el órgano electoral y otros organismos de la administración como, por ejemplo, las autoridades fiscales y tributarias.

Para que un órgano de control cumpla eficazmente su labor como instrumento de transparencia es indispensable que no se produzca la identificación entre el controlado y el controlante. Este es uno de los principios esenciales de un sistema de control. Es claro que, si los miembros de los órganos de control son designados en representación de los partidos políticos, difícilmente contarán con la independencia de criterio necesaria para llevar a cabo una genuina labor de control. Es lo que sucede con el Consejo Nacional Electoral de Colombia; como sostiene Humberto de la Calle: "...aunque la competencia del CNE es clara y su función permanente, el origen de sus miembros -elegidos a propuesta de los partidos- genera una tendencia hacia la impunidad. La reciente reforma constitucional... ha agravado esta circunstancia por cuanto ahora ya no sólo los partidos los postulan, sino que es el propio Congreso el que los elige"¹⁹. También, en el caso de Ecuador, se menciona el "origen partidario de la autoridad electoral" como una de las debilidades del órgano de control²⁰. En Nicaragua, se detecta cierta tendencia favorable hacia el poder de turno²¹. En Honduras, la integración partidista del órgano de control es uno de los factores de debilidad del sistema de auditoría del financiamiento²².

Otro de los problemas detectados en los órganos de control es la carencia de infraestructura y presupuesto para desarrollar eficazmente las funciones previstas en la ley. Así surge de los informes, por ejemplo, sobre Argentina²³, Perú²⁴ y Venezuela²⁵. En el caso de Brasil, Speck identifica como una de las falencias del sistema de control el hecho de que los recursos del Tribunal Supremo Electoral están más orientados a las tareas de administración electoral y asuntos legales que a la función de auditoría y las cuestiones contables y financieras²⁶.

La competencia del órgano de control para realizar investigaciones y auditar los informes que recibe resulta clave para garantizar la transparencia. Algunos de los órganos de control de los países analizados carecen de esas facultades. Así, por ejemplo, en el caso de Costa Rica, el Tribunal "no tiene facultades para exigir reportes bancarios ni auditar los fondos, ... no tiene la atribución legal de comprobar la veracidad y fidelidad de dichos reportes"²⁷. En el caso de México, en el curso de algunas investigaciones, se llegó a oponer a los requerimientos del órgano de con-

¹⁹ Véase De la Calle, Humberto (2003). Estudio de caso nacional preparado para esta investigación, Apéndice 4 (CD-rom).

²⁰ Véase Rowland, Michel (2003). Estudio de caso nacional preparado para esta investigación, Apéndice 4 (CD-rom).

²¹ Zelaya, Rosa Marina (2003). Estudio de caso nacional preparado para esta investigación, Apéndice 4 (CD-rom).

²² Casco, Guillermo (2003). Estudio de caso nacional preparado para esta investigación, Apéndice 4 (CD-rom).

²³ Gruenberg, Christian (2003). Estudio de caso nacional preparado para esta investigación, Apéndice 4 (CD-rom) y los trabajos citados en nota 1.

²⁴ Véase Medina, Percy (2003), op. cit.

²⁵ Véase De Freitas, Mercedes (2003). Estudio de caso nacional preparado para esta investigación, Apéndice 4 (CD-rom).

²⁶ Speck, Bruno (2003), op. cit.

²⁷ Véase Cordero, Luis (2003). Estudio de caso nacional preparado para esta investigación, Apéndice 4 (CD-rom).

trol, el secreto fiscal, bancario y fiduciario. El Tribunal Electoral resolvió que “al ejercer sus atribuciones constitucionales en materia de fiscalización a los partidos, el IFE actuaba como autoridad hacendaria, y como tal, una de las instancias para las que legalmente no aplica la restricción informativa”²⁸.

Finalmente, es importante para los fines de la transparencia en el financiamiento que la autoridad de control se ocupe del tema integralmente, centralizando toda la información sobre las finanzas partidarias. En este sentido es ilustrativo el caso de Nicaragua, donde hay una autoridad de control para las finanzas partidarias en períodos no electorales, mientras que el control del financiamiento de campañas está a cargo de otro organismo. Esta duplicidad genera ocasiones para el ocultamiento del cuadro real del financiamiento, e implica el encarecimiento del sistema de control.

IV. La divulgación y el acceso a la información*

Decíamos, al comienzo, que para garantizar la transparencia en la relación dinero/política no basta con exigir que ciertos datos se registren ante los organismos de control. Es indispensable que esa información se difunda, se dé a publicidad, se ponga -en fin- a disposición de los ciudadanos. Recordemos al respecto las palabras de Madison: “Un gobierno popular sin información popular, o los medios de acceder a ella, no es otra cosa que el prólogo a una farsa o a una tragedia, o quizás a las dos. El conocimiento gobernará siempre a la ignorancia y un pueblo que quiere gobernarse a sí mismo debe armarse con el poder que da el conocimiento”²⁹.

1. ¿Quién difunde o debe difundir la información?

En la mayoría de los casos, el órgano encargado de la difusión de la información es el organismo de control que recibe los reportes. En el caso de Argentina, la ley prevé que simultáneamente a la entrega de los informes al órgano de control, los sujetos obligados a presentarlos deben ponerlos en internet e informar por los medios de comunicación en qué dirección están accesibles. Esta disposición se aplicó por primera vez en las elecciones presidenciales del 2003, y una buena parte de la información estuvo disponible una semana antes de la elección, no tanto por acción de los partidos, sino por los esfuerzos de la Cámara Nacional Electoral, que puso a disposición de los partidos su propia página web para volcar la información.

2. ¿Cuándo se difunde la información?

Como hemos señalado ya, pensamos que la información sobre el financiamiento de las campañas debe ser difundida, aunque sea en forma parcial y provisoria, con anterioridad al comicio. Salvo los casos de Argentina y Costa Rica que

* Véase al final del artículo la Tabla 4 que recoge la información por país.

²⁸ Véase Núñez, Arturo (2003). Estudio de caso nacional preparado para esta investigación, Apéndice 4 (CD-rom).

²⁹ Madison, James (2003). En carta dirigida a W. BARRY, el 4/8/1822, citado por POPE, Jeremy (2003), p. 8.

regulan la difusión de información antes de la realización de las elecciones, el resto de los países analizados prevé la difusión de los informes con posterioridad a las elecciones. En algunos países los plazos para la difusión de los informes no están regulados legalmente y dependen enteramente de la discrecionalidad de la autoridad de control. En Brasil se estima que la información está disponible tres meses después de presentada; en Colombia, cuatro semanas después; en México, seis meses y medio después.

3. ¿Qué tipo de información se difunde?

El principio de transparencia exige que la información disponible sea lo más exhaustiva posible. Creemos que la información disponible debe incluir los rubros relevantes, es decir, tanto los ingresos -sean de origen público o privado-, como los gastos. Este requisito no es incompatible con la difusión de informes elaborados *ad hoc* con información agregada, siempre y cuando se facilite el acceso a la información en detalle. Si sólo se difunde o se facilita el acceso a información agregada y ya elaborada, se impide el cumplimiento de uno de los fines de la transparencia, que es la posibilidad de control político y seguimiento de las decisiones de gobierno y su posible vinculación con el financiamiento de las campañas.

4. ¿Por qué medio se difunde la información?

Una primera forma de acceso a la información es la legitimación jurídica para solicitar la vista o copia de la información disponible, ante el organismo de control -o eventualmente ante los sujetos obligados a rendir cuentas-. Esta legitimación debe ser lo más amplia posible y el acceso a la información no debe ser una facultad discrecional del organismo responsable, sino una obligación jurídica. Para que realmente se facilite la difusión de la información es necesario evitar el excesivo formalismo judicial o burocrático. Este tipo de mecanismo de acceso a la información es, desde el punto de vista de la transparencia, bastante rudimentario y presenta barreras naturales que desincentivan la búsqueda de información, como la necesidad de acudir al tribunal, la presentación de escritos, el patrocinio o asesoramiento letrado, etc. Se dirá que, frente a negativas injustificadas, siempre existe la posibilidad de un recurso administrativo o judicial, pero la existencia de esos recursos -por sí sola- no garantiza la transparencia.

Para garantizar el acceso a la información, la norma no puede limitarse a declarar el derecho de acceso a la información, sin prever medios razonables para su ejercicio. Un ejemplo ilustrativo es el de Estonia cuya ley autoriza el acceso a los informes pero no la fotocopia de los mismos; los datos deben ser copiados a mano por los interesados³⁰.

Para lograr la transparencia en materia de financiamiento de la política es necesario que la publicidad de la información se haga a través de un medio idóneo y de fácil acceso para la población. Las normas más antiguas -más preocupadas por la certeza jurídica que por la divulgación- elegían como medio de publicidad a los

³⁰ USAID (2003), op. cit. p. 24.

boletines o gacetas oficiales del Estado -aquéllas en que se publican las normas jurídicas-. Este medio no es un vehículo adecuado para lograr una verdadera difusión, por su acceso restringido. Para ampliar la difusión, algunas leyes incorporaron la obligatoriedad de publicación en los diarios de mayor circulación.

En los primeros años del siglo XXI aquellos instrumentos han sido superados ampliamente por las posibilidades que ofrecen las modernas tecnologías de comunicación. La aplicación a la política de las nuevas tecnologías abre un campo de inimaginables posibilidades sobre todo en lo que hace al acceso a la información. La incorporación de la Internet como medio de difusión de la información sobre el financiamiento de las campañas ya ha sido prevista en la normativa de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador (sólo datos parciales) y México.

5. *¿Es accesible la información?*

A pesar de la incorporación de nuevas tecnologías, el acceso real a la información sigue siendo un problema en la región. En nueve de los países analizados se reporta una alta dificultad en ese acceso (Argentina, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Panamá, República Dominicana y Venezuela). En otros tres (Bolivia, Colombia y Ecuador) se detecta una dificultad media. En Brasil, Costa Rica y México se estima que la información es de fácil acceso. Chile y Perú han aprobado su nueva legislación en el 2003; por lo tanto, habrá que esperar para ver si los mecanismos de divulgación funcionan adecuadamente.

Las dificultades de accesibilidad pueden provenir de una cuestión de fondo, cuya solución escapa al diseño de las reglas del financiamiento de la política, para referirse a un problema general de mayor alcance: la desigualdad digital divide. En efecto, la aplicación política de las nuevas tecnologías puede generar una fuerte división en la sociedad, entre la población que tiene acceso a estos medios y sabe cómo utilizarlos y aquella parte de la población -mayoritaria en América Latina³¹- que no tiene acceso a la nueva tecnología y que aún cuando se le facilitara el acceso, no está entrenada para usarla. La solución de este nuevo problema cultural requerirá de políticas educativas y de formación.

Pero la dificultad de acceso muchas veces deriva de la forma en que se presenta la información. En efecto, una ley puede ordenar que determinada

³¹ En el siguiente cuadro puede verse información actualizada a mayo del 2003 sobre el porcentaje de la población que es usuario de internet. Fuente: <http://cyberatlas.com>

País	Usuarios de internet sobre la población total
Argentina	10%
Bolivia	1%
Brasil	8%
Chile	20%
Colombia	3%
Ecuador	2%
Paraguay	1%
Perú	11%
Uruguay	12%
Venezuela	5%

información se vuelque en internet, pero si el responsable legal de hacerlo se esmera en complicar el camino de llegada a la información, lo que estará haciendo en la práctica es ocultando la información. Si los datos no llegan fácilmente al público, la transparencia seguirá siendo una mera aspiración, aunque existan reglas que formalmente garanticen el derecho de acceso a la información. Una herramienta no específica respecto al financiamiento de la política, pero que puede ser positiva en cuanto a generar un clima cultural propicio y útil en el momento de recabar datos, es la sanción de leyes que consagren en general el derecho de acceso a la información.

V. Norma y realidad

A nuestro juicio, en los países analizados hay mucho por hacer todavía en materia de difusión y acceso a la información sobre la financiación de la política. En este sentido, además de impulsar la utilización de internet, creemos que hay que eliminar la discrecionalidad en la facilitación del acceso a la información, simplificar los mecanismos de acceso, ampliar al máximo posible la legitimación activa para solicitar informes, prever garantías y recursos para enfrentar actitudes renuentes a brindar información por parte de los órganos encargados del control, eliminar toda norma que prohíba la difusión o consagre el anonimato.

Todas esas medidas no garantizarán la transparencia efectiva, si no se genera una cultura participativa, si no se concientiza a la sociedad y a los actores políticos sobre la trascendencia de la cuestión. La transparencia debe ser entendida por todos los actores sociales no como una caza de brujas o una actividad persecutoria, sino como un mecanismo para legitimar y democratizar el proceso político.

El problema de la transparencia en el financiamiento de la política no es tanto un tema de normas como un tema cultural. Aún contando con normas detalladas y estrictas, las prácticas, las conductas de los actores del proceso -tanto de los protagonistas de la lucha política y electoral como de los encargados del control- pueden contribuir a mantener en un cono de sombra la vinculación entre dinero y política. Los países de la región han realizado, en su mayoría, significativos esfuerzos por mejorar las reglas que encuadran la relación dinero/política. En muchos casos, los ordenamientos normativos son exhaustivos y razonables. A pesar de eso, un halo de misterio y sospecha sigue rodeando al financiamiento de la política. En un tercio de los países analizados, los investigadores reportan una escasa correspondencia entre la norma y las prácticas.

La búsqueda de una democracia más transparente y, por lo tanto, con una ciudadanía más informada, requiere un cambio cultural, no sólo en lo que se refiere a la comprensión de la importancia del conocimiento para la legitimidad del proceso democrático, sino también en aspectos como la anomia -lo que de la Calle denomina “cultura de la permisibilidad”³²- que caracteriza a muchas de nuestras sociedades latinoamericanas.

³² De la Calle, Humberto (2003), op. cit.

Un primer cambio cultural en la forma de enfocar el problema del financiamiento de la política pasa por que los ciudadanos comprendan que lo que está en juego no es sólo el *quantum* de fondos públicos destinados a la política o las cantidades que pueden incrementar la fortuna personal de los políticos. Lo que está en juego es la calidad misma de la democracia y el funcionamiento de las instituciones. La fiscalización del dinero en la política contribuye a mejorar la equidad en la competencia política, la probidad en la administración, el empleo razonable de los fondos públicos, al tiempo que aumenta las defensas de la sociedad frente a la influencia ilegítima de sectores de interés. La transparencia en el financiamiento de la política aumentará en la medida en que se genere un clima cultural propicio que recompense a los actores políticos que cumplan con la ley. Un incentivo importante para el acatamiento voluntario de las reglas sería la percepción de que el valor transparencia gana elecciones, lo cual no parece ser aún la situación en América Latina.

En la mayoría de los países de la región el tema de la relación dinero/política sólo ocupa un lugar secundario en la agenda pública. Esta situación cambia naturalmente cuando se toma conocimiento de algún escándalo vinculado con el tema, ocasión en que los medios también centran su atención en estas cuestiones. Este aparente desinterés de la sociedad por la cuestión del financiamiento, reportada en los estudios de caso, contrasta con los resultados del Barómetro Global de Corrupción -edición 2003- de Transparency International. En ese estudio se formuló la siguiente pregunta a los más de treinta mil encuestados en 44 países: “Si tuviera una varita mágica y pudiera eliminar con ella la corrupción de una de las siguientes instituciones ¿cuál elegiría primero?” Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Panamá y República Dominicana señalaron como primera opción a los partidos políticos³³.

Evitar la corrupción vinculada al financiamiento de la política y garantizar la mayor transparencia en el manejo de los fondos por parte de los partidos exige una compleja tarea que involucra la sanción de leyes, la creación de organismos eficientes para su puesta en marcha y la ampliación de los canales de participación ciudadana en el control. Pero esos cambios requieren no sólo un consenso político formal, sino un verdadero compromiso con las nuevas reglas. Finalmente, corresponde a la ciudadanía una actitud atenta y militante en pro del control y sanción de cualquier abuso. Sin el compromiso ético de los actores políticos, las mejores normas no impedirán el secreto, la malversación, la corrupción, ni el desgaste del principio de representación política y su reemplazo por la colonización de las instituciones por los grupos económicos poderosos. Se trata, pues, de generar verdaderos cambios culturales, cambios en la estructura de valores, que permitan mejorar las condiciones sociales para el funcionamiento de las instituciones democráticas.

VI. El papel de la prensa, las ONGs y los organismos internacionales

La prensa y las ONGs son dos actores relevantes en el proceso de concientización ciudadana sobre la importancia de la transparencia en la relación dine-

³³ Véase www.transparency.org/surveys

ro/política, así como en el proceso de facilitar el acceso a la información disponible de manera clara y sencilla.

Las organizaciones no gubernamentales de orientación cívica están llamadas a cumplir un papel importante en la búsqueda de mayor control y transparencia en la relación dinero/política³⁴. En este sentido, resulta trascendente la labor realizada por Poder Ciudadano -en Argentina-, Transparencia Brasil, Participa -en Chile-, Transparencia Perú, Transparencia Internacional, en Chile y Costa Rica, Participación Ciudadana, en Ecuador y en República Dominicana y Probidad, en El Salvador³⁵. También en Venezuela y Guatemala se desarrollan iniciativas similares.

En primer lugar, las ONGs pueden desarrollar una importante contribución en materia de concientización sobre la importancia del problema. Salvo los momentos en que algún escándalo ocupa las primeras planas de los medios de difusión, la preocupación de la ciudadanía por los problemas vinculados con el financiamiento es relativamente escasa. El prestigio de las ONGs les asegura en esta tarea una posición superior y de mayor credibilidad que la de algunos políticos que toman la bandera de la transparencia de la política más como un atractivo y rentable discurso de campaña que como un verdadero compromiso de conducta.

Los Pactos de Transparencia que algunas ONGs invitan a firmar a los candidatos en cada elección son un paso importante en la tarea de concientización, a la vez que garantizan a la ONG una importante fuente de información para su tarea de investigación y auditoría independiente. La firma de estos compromisos puede complementar las fuentes de información y las responsabilidades y obligaciones que la ley establece. Como hemos visto, en algunos sistemas los responsables del financiamiento de la campaña son los candidatos; en otros, la responsabilidad recae en los partidos. Si el compromiso de transparencia se firma con el mismo responsable identificado por las leyes de financiamiento, la información que se obtendrá no será sustancialmente distinta a la que recibirán los organismos de control oficial. Si, en cambio, el compromiso se firma con otros actores políticos relevantes, se obtendrá información adicional y -por vía paralela y convencional- se habrán creado responsabilidades y obligaciones en cuanto al reporte del origen y destino de los fondos de campaña, que reforzarán el marco jurídico legal en la materia y, en ocasiones, contribuirán a cubrir las lagunas y omisiones de la ley.

En el caso de la campaña presidencial de 1999 en Argentina, Poder Ciudadano firmó pactos de transparencia con los candidatos a presidente que -aunque no brindaron toda la información que se habían comprometido a dar- rindieron cuentas sobre los gastos de campaña. Una vez que los responsables legales -los partidos- presentaron las cuentas a la justicia con competencia electoral se pudo comprobar que había diferencias millonarias entre los gastos denunciados por los candidatos y los de las rendiciones oficiales de los partidos. Así, por ejemplo, mientras el candidato ganador -De la Rúa, por la Alianza- declaró un gasto superior a los

³⁴ Véase Ferreira Rubio, Delia (2001).

³⁵ Se puede encontrar información sobre la actividad de ONGs con relación al tema de financiamiento de la política en los siguientes sitios: www.asclaras.org.br; www.commoncause.org; www.infocivica.org; www.opensecrets.org; www.poderciudadano.org; www.probidad.org; www.pubic-i.org; www.transparencia.org.br; www.transparencia.org.pe; www.transparency.org.

\$19.000.000, el balance oficial de las autoridades partidarias fue de aproximadamente \$ 2.700.000. Duhalde -candidato del Partido Justicialista- declaró un gasto de más de \$ 26.000.000, mientras las autoridades partidarias informaron a la justicia un gasto de aproximadamente \$ 3.000.000³⁶. La diferencia no es cuestión de verdad o falsedad de la información. Esta diferencia surgía de la existencia de una doble vía de financiamiento de las campañas; el aporte público se canalizaba a través de los partidos al igual que algunas donaciones, pero el grueso de los fondos -según práctica corriente- ingresaba directamente al comité de campaña del candidato que actúa independientemente de las autoridades partidarias y que no debía rendir cuentas sobre las finanzas de campaña. En realidad, para aproximarse al costo real de la campaña, habría que sumar ambas cifras. Esta situación ha sido corregida, en parte, por la nueva ley, a través del establecimiento de la obligación de manejar los fondos del partido y de la campaña respectivamente, a través de cuentas bancarias únicas. En la práctica, no parece que la realidad haya cambiado mucho con la nueva norma.

En la elección presidencial de 2003, el monitoreo independiente de Poder Ciudadano detectó importantes diferencias en relación con los balances de campaña presentados por los partidos. Así, por ejemplo, el Frente para la Victoria que llevaba como candidato al Presidente Kirchner reportó a la justicia electoral un gasto total de \$2.654.300, mientras el monitoreo independiente de los egresos correspondientes sólo a publicidad en TV, prensa escrita, radio y vía pública registró un gasto de \$10.780.974³⁷.

La participación democrática real y efectiva -no sólo formal- exige formación e información. La primera condición para la participación es que el ciudadano conozca cuáles son las obligaciones de los partidos y de los candidatos, cuáles son los límites y restricciones a los aportes, los gastos y la actividad proselitistas; cuáles son las obligaciones del Estado, tanto en cuanto a los aportes públicos, como los deberes de los organismos de control y, finalmente cuáles son los derechos de acceso a la información y de control que la ley otorga a los ciudadanos. Desde la ignorancia es muy difícil controlar³⁸. No sólo las ONGs, sino también la prensa y los propios organismos de control, tienen la posibilidad de contribuir en la tarea de educación y entrenamiento para la transparencia.

El logro de una mayor transparencia en materia de financiamiento de la política requiere no sólo la consagración de derechos de acceso a la información, sino también una eficaz difusión de la información relevante. Los mecanismos de difusión previstos en las leyes son, en muchos casos, formales pero no efectivos. La

³⁶ Diario *La Nación*, Buenos Aires, 12 de junio del 2000.

³⁷ Véase www.infocivica.org.ar

³⁸ En este sentido fue muy interesante la experiencia que realizó Poder Ciudadano durante la campaña para la elección de Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, en el 2000. Antes de invitar a los candidatos a exponer sus ideas sobre el tema ante los ciudadanos y de firmar el Pacto de Transparencia, se dio una charla informativa sobre los lineamientos de la ley que regula el financiamiento; en esa charla se brindó a los ciudadanos información sobre las reglas a que debían ajustarse los partidos y candidatos y se señalaron también cuáles eran las falencias de la ley y los incumplimientos que ya podían detectarse en la campaña. A continuación, ingresaron los candidatos que creían que se enfrentaban a un auditorio desinformado -como sucede por regla general- y comenzaron con sus consabidos discursos sobre la transparencia y el control del dinero de campaña. Para su sorpresa, se encontraron con preguntas y reclamos de los ciudadanos que nunca habían esperado y que, en la mayoría de los casos, no pudieron contestar satisfactoriamente.

prensa desempeña un rol fundamental en cuanto a la difusión de la información en materia de financiamiento de los partidos. La disponibilidad de informes con datos agregados y sintetizados, interesantes y de fácil comprensión, elaborados por el órgano de control, y brindados en forma oportuna, resulta clave para facilitar la labor de la prensa y su compromiso con la divulgación de la información sobre el financiamiento de la política.

La prensa puede contribuir a la concientización de la población sobre la trascendencia del tema, a la vez que facilitar la información de forma accesible y clara. Por lo general, la prensa se ha limitado a ocuparse de los escándalos de corrupción presuntamente relacionados con la relación dinero/política, pero dedica poco espacio al debate del tema y a la difusión de información ordinaria y regular sobre la cuestión. De los estudios de caso de los países analizados surge que la prensa aborda generalmente la cuestión en México; no tiene ningún interés por el tema en Uruguay, y en el resto de los países se ocupa del financiamiento de la política sólo con motivo de las elecciones o cuando se descubre algún escándalo.

El compromiso continuado de la prensa con la transparencia en esta materia significaría un importante incentivo para que partidos y candidatos ajustaran su conducta a los parámetros legales, bien porque aumentaría el riesgo de exposición frente a conductas irregulares -con la posible repercusión en términos de votos o prestigio-, bien porque la información sobre el cumplimiento de la ley podría reportar beneficios en términos de generación de confianza por parte del electorado.

Los organismos multilaterales e internacionales están llamados a desempeñar un papel significativo en la tarea de concientización sobre la trascendencia del tema del financiamiento de la política para el buen gobierno. Así como las llamadas “cláusulas democráticas” se incorporan casi automáticamente a los convenios internacionales, podrían generarse incentivos para que los países aumentaran el grado de transparencia de la relación dinero/política con vistas a obtener un mayor reconocimiento en sus relaciones internacionales. Cabe recordar al respecto la preocupación manifestada por los países miembros de la OEA que suscribieron, en setiembre del 2001, la Carta Democrática Interamericana, cuyo artículo 5 dispone que “el fortalecimiento de los partidos y de otras organizaciones políticas es prioritario para la democracia. Se deberá prestar atención especial a la problemática derivada de los altos costos de las campañas electorales y al establecimiento de un régimen equilibrado y transparente de financiación de sus actividades”.

Son ilustrativas al respecto las Conclusiones del Consejo de Presidentes y Primeros Ministros de las Américas, convocados por el Centro Carter en marzo del 2003 para debatir la cuestión del financiamiento de la política. En dichas conclusiones se sugiere, entre otras acciones, que “las misiones internacionales de observación electoral deberían incorporar el financiamiento de la política como un elemento a monitorear” y que “los organismos multilaterales de crédito deberían incluir el financiamiento político como un elemento en sus programas anticorrupción”³⁹.

³⁹ The Carter Center (2003), p. 63.

VII. Algunas preguntas previas a la elaboración de las normas

La experiencia comparada en la regulación del financiamiento de la política demuestra que éste es un campo donde no hay soluciones universales. Ante cada cambio legal, surgen conductas encaminadas a burlar las previsiones del legislador. Detectada la falla, se dictan nuevas normas y se busca corregir los errores o hacer más estrictos los controles. Y la historia se repite, a tal punto que se suele hablar, en esta materia, de la legislación interminable.

A partir de la experiencia recogida en varios países, señalaremos algunos puntos que nos parece importante que el legislador tenga en cuenta cuando dicta reglas que apuntan a transparentar el financiamiento de la política:

¿Cuál es el contexto socio-político? En este punto, y más allá del legítimo interés por transparentar los vínculos entre el dinero y la política, habrá que tener en cuenta cuáles son los costos de imponer este tipo de norma. Habrá que verificar si están dadas las condiciones para exigir rendiciones de cuentas, sin que la información ponga en peligro a los aportantes o a los proveedores. Será conveniente, asimismo, generar o reforzar un compromiso real con la transparencia por parte de los ciudadanos, la prensa y los actores políticos.

¿Quién controlará y cuál será su capacidad? El legislador puede optar por crear un sistema normativo muy exhaustivo en sus exigencias y límites o por uno que procure recabar menor cantidad de información. No siempre mayor cantidad de información implica un aumento en la calidad de la transparencia. Es indispensable que el volumen de información que se pretende exigir sea compatible con la competencia y capacidad de acción del organismo de control. Sin un órgano de control eficiente, el establecimiento de reglas muy detalladas de difícil cumplimiento puede generar en la población un aumento de la desconfianza en los partidos políticos. Las tres claves para que el organismo de control sea funcional al objetivo de transparencia son: independencia, competencia y capacidad.

¿Quién debe rendir cuentas? La obligación de rendir cuentas puede estar centrada esencialmente en los partidos o en los candidatos. Esto tendrá que ver con el tipo de sistema político y electoral vigente. Así, en sistemas candidatocéntricos es indispensable que los candidatos tengan obligación de informar. A la inversa, si el sistema es partidocéntrico -y los candidatos están subordinados a los partidos- serán éstos los que deban informar.

En cualquiera de los dos modelos habrá que tener en cuenta cuáles son las prácticas habituales en cada sociedad. Los partidos pueden ser formalmente el eje de las campañas, pero convivir con un circuito paralelo constituido informalmente por los amigos y allegados a los candidatos. En este caso, concentrar la obligación de rendir cuentas en los partidos sólo generará la apariencia de transparencia, mientras una buena parte del dinero se canalizará por vías informales que escapen al control.

¿Cuál es el contenido de la rendición de cuentas? Se puede solicitar información detallada o agregada sobre algunos o todos los rubros de interés a los que hemos hecho mención en el texto. El tipo de información requerida debería estar en consonancia con la capacidad de auditoría del órgano de control. No siempre exigir mayor cantidad de información significará un aumento de la transparencia.

Por otra parte, la información requerida debe ser coherente con el resto de las normas aplicables al financiamiento. Así, por ejemplo, si la legislación establece límites sobre algunos rubros, es indispensable solicitar información respecto a esos rubros para poder verificar el cumplimiento de las restricciones.

La uniformidad en la forma de presentación de los datos -cualesquiera sean los que se exijan- es fundamental para facilitar el acceso a la información, la comparación de los mismos y la tarea de auditoría por parte del órgano de control.

¿Cuándo se difunde? Si el objetivo buscado es aumentar el nivel de información del elector al momento de votar, las normas deberán garantizar que la información sea accesible y se difunda en un tiempo prudencial antes de la elección. Si la transparencia en el financiamiento de la política se considera desde la perspectiva de la lucha contra la corrupción, no será necesario que la información esté disponible antes de las elecciones, sino que se buscará generar reservorios de información que permitan durante la gestión de los funcionarios verificar posibles conflictos de interés o actos de corrupción.

¿Cómo se difunde? Se puede optar por las formas tradicionales de difusión que consisten en la facilitación del acceso a los expedientes y la obtención de copias. Esto limita el acceso a las personas interesadas y movilizadas, además de implicar un volumen de trabajo significativo para el organismo que debe atender la demanda.

La otra opción es difundir a través de la prensa. Esto genera un costo importante que habrá que atender, y no siempre es un medio idóneo para garantizar que la mayor parte de la ciudadanía acceda a la información.

La otra opción, menos costosa, es la de poner la información en internet. Ésta tiene los inconvenientes derivados de la que se denomina “desigualdad digital”. Pero, además de ser menos costosa que las publicaciones en la prensa, ofrece la ventaja de la permanencia de la información en disponibilidad y de la libertad de acceso en cuanto al modo y tiempo, lo que desburocratiza la cuestión y libera al personal que, de otra forma, debe atender las consultas.

¿Qué se difunde? Se puede optar por una difusión exhaustiva o la difusión de información agregada ad hoc. En el primer caso se tropezará probablemente con el excesivo volumen de información, lo que encarecerá las opciones tradicionales de difusión (copias, publicación impresa) y tornará difícil y aburrida su lectura. El volumen de información, en cambio, no parece ser un problema en internet.

La otra opción es la de publicar la información en forma agregada, lo que abarata los costos y hace más interesante y accesible su consulta. De elegirse esta opción, se la debería completar con la facilitación del acceso de los interesados a la información detallada disponible.

¿Qué sanciones se imponen? Si se establecen obligaciones vinculadas con la rendición de cuentas y divulgación de información, es indispensable prever las sanciones por incumplimiento. En los países donde no se prevén sanciones, los partidos y los candidatos no cumplen con las obligaciones de transparencia. Para que sólo la obligación de divulgar las cuentas funcione, a pesar de la ausencia de sanciones, es necesario un clima cultural propicio a la transparencia que, por el momento, no es el carácter dominante en los países de la región.

Tabla 3 Financiamiento de las campañas electorales - Rendición de cuentas

País	Contenido de la rendición		Sujeto obligado a rendir cuentas				Cuándo se rinde cuentas	
	Aportes		Partidos		Candidatos	Otros	Antes elección	Después elección
	X	X	X	X	---	Ministerio del Interior	X	X
Argentina	X	X	X	X	---	Ministerio del Interior	X	X
Bolivia	X	X	X	X	---	---	---	X
Brasil	X	X	X	X	X	---	X(1)	X
Chile	X	X	X	X	X	---	---	X
Colombia	X	X	X	X	X	ONGs que recaudan fondos para los partidos	---	X
Costa Rica	X	X(2)	X	X	---	---	X	X
Ecuador	X	X	X	X	---	ONGs facultadas Tribunal Electoral	---	X
El Salvador	(3)---	---	---	---	---	---	---	---
Guatemala	---	X(4)	X(4)	X	---	---	---	X
Honduras	X	X	X	X	---	---	---	X
México	X	X	X	X	---	IFE	---	X
Nicaragua	X	X	X	X	---	---	X(5)	X
Panamá	X(6)	X(7)	X	X	X	---	---	X
Paraguay	X	X	X	X	X	Movimientos Políticos	---	X
Perú	X	X	X	X	---	---	---	X(8)
Rep. Dominicana	X	X	X	X	---	---	---	X
Uruguay	(3)---	---	---	---	---	---	---	---
Venezuela	X	---	X	X	X	---	---	X

(1) Al momento de inscribir la candidatura, se presenta un presupuesto de lo que se estima gastar. Además, se deben presentar balances mensuales en los 4 meses anteriores a la elección.
(2) Sólo los gastos reembolsables por el Estado.
(3) No hay obligación de rendir cuentas.
(4) Sólo los relacionados con los fondos públicos.
(5) Voluntario para los partidos.

(6) Contribuciones privadas.
(7) Sólo los gastos subsidiables por el Estado.
(8) Presentación anual sea o no año electoral.

Tabla 4 Financiamiento de las campañas electorales - Difusión de la información

País	Qué se difunde		Sujeto obligado a difundir					Medio de difusión				Momento de difusión	
	Aportes	Gastos	Órgano control	Partidos	Candidatos	Otros	Copias	Gaceta Oficial	Diarios	Internet	Antes elección	Después elección	
Argentina	X	X	X	X	---	X	X	---	---	X	X	X	
Bolivia	X	X	X	---	---	---	---	X	X	---	---	X(1)	
Brasil	X	X	X	---	---	---	---	---	X	X	---	X	
Chile	X	X	X	X	---	---	X	X	X	X	---	X	
Colombia	X	---	X	---	---	---	---	X	X	X	---	X	
Costa Rica	X	X(2)	X	---	---	---	X	---	---	X	X	X	
Ecuador	X	X	X	---	---	---	X	---	---	X	---	X	
El Salvador	(3)	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	
Guatemala	(3)	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	
Honduras	(3)	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	
México	X	X	X	---	---	---	X	X	---	X	---	X	
Nicaragua	(3)	---	---	---	---	---	---	---	(4)	---	---	---	
Panamá	---	X(5)	X(5)	---	---	---	---	X(5)	---	X(5)	---	X(5)	
Paraguay	(3)	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	
Perú	X	X	X	---	---	---	X	---	---	---	---	X	
Rep. Dominicana	(3)	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	
Uruguay	(3)	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	
Venezuela	(3)	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	

(1) Sólo se publican las resoluciones aprobatorias de las rendiciones de cuentas.

(2) Sólo los gastos que son reembolsables por el Estado.

(3) No hay obligación de divulgar.

(4) Sólo se publican los balances anuales.

(5) Sólo lo relacionado con los gastos subsidiados por el Estado.

Bibliografía

- Carrillo, M. et al. (2003). *Dinero y contienda político-electoral*. México: Fondo de Cultura Económica/Instituto Federal Electoral.
- Casco, G. (2003). *Honduras. Estudio de caso nacional*. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina.
- Cordero, L. A. (2003). *Costa Rica. Estudio de caso nacional*. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina.
- De Freitas, M. (2003). *Venezuela. Estudio de caso nacional*. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina.
- De la Calle, H. (2003). *Colombia. Estudio de caso nacional*. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina.
- Del Castillo, P. & Zovatto, D. (1998). *La financiación de la política en Iberoamérica*. San José: IIDH/CAPEL.
- Diario *La Nación*, Buenos Aires, 12 de junio de 2000.
- Duarte, I. (2003). *República Dominicana. Estudio de caso nacional*. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina.
- Febro, E. Artículo publicado en *Página 12*, Bs. As., 14/3/93.
- Ferreira Rubio, D. (1997). *Financiamiento de partidos políticos*. Buenos Aires: Fundación. K. Adenauer/Ciedla.
- Ferreira Rubio, D. (1998). El control del financiamiento de la política En: *Escenarios Alternativos*, Bs. As., 4.
- Ferreira Rubio, D. (1998). Los sistemas de financiamiento y su relación con la democratización y modernización de los partidos políticos. En: *Boletín Electoral Latinoamericano XIX*, IIDH/CAPEL. San José, Costa Rica.
- Ferreira Rubio, D. (2001). *Las ONGs y el control del financiamiento de la política*. Buenos Aires: Poder Ciudadano.
- Ferreira Rubio, D. (2002). La nueva ley Argentina de Financiamiento de los Partidos: mucho ruido y menos nueces que antes. En Caetano, G. y otros. *Dinero y política. El financiamiento de los partidos en la democracia*. Montevideo: Goethe-Institut/UPD/OEA.

- Ferreira Rubio, D. (1982). *El derecho a la intimidad*. Buenos Aires: Editorial Universidad SRL.
- Fuentes, C. (2003). Chile. *Estudio de caso nacional*. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina.
- Gruenberg, C. (2003). Argentina. *Estudio de caso nacional*. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina.
- La Nación, San José de Costa Rica, 20 de agosto del 2003.
- Madison, J. (2003). En carta dirigida a W. BARRY, el 4/8/1822, citado por Pope, J. Access to information: whose right and whose information? En: Transparency International: *Global Corruption Report 2003*. Londres: Profile Books.
- Malen, J. (2002). *La corrupción*. Barcelona: Gedisa.
- Marchewka, P. (2003). Paraguay. *Estudio de caso nacional*. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina.
- Marroquín, M. (2003). Guatemala. *Estudio de caso nacional*. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina.
- Mayorga, R. (2003). Bolivia. *Estudio de caso nacional*. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina.
- Medina, P. (2003). Perú. *Estudio de caso nacional*. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina.
- Njaim, H. (2003). Venezuela. *Estudio de caso nacional*. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina.
- Núñez, A. (2003). México. *Estudio de caso nacional*. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina.
- Rial, J. (2003). Uruguay. *Estudio de caso nacional*. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina.
- Rowland, M. (2003). Ecuador. *Estudio de caso nacional*. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina.
- Sánchez, L. (2003). Plan de Cuentas Uniforme para todos los partidos políticos en el orden nacional. En: *Profesional y Empresaria*, Buenos Aires, mayo del 2003 -Tomo IV, 44.
- Speck, B. (2003). Brasil. *Estudio de caso nacional*. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina.

- The Carter Center (2003). *Financing Democracy in The Americas*. Atlanta: Special Conference Series.
- Ulloa, F. (2003). *El Salvador. Estudio de caso nacional*. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina.
- USAID (2003). *Money in Politics Handbook: A Guide to Increasing Transparency in Emerging Democracies*, Washington: Technical Publications Series.
- Valdés, E. (2003). *Panamá. Estudio de caso nacional*. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina.
- Vargas Llosa, M. (1993). *El pez en el agua*. Barcelona: Seix Barral.
- Zelaya, R. M. (2003). *Nicaragua. Estudio de caso nacional*. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina.
- Zovatto, D. (2003). América Latina. En: Carrillo, M. et al. *Dinero y Contienda Político-Electoral*. México: Fondo de Cultura Económica/Instituto Federal Electoral.
- Zovatto, D. (2003). The Legal and Practical Characteristics of the Funding of Political Parties and Election Campaigns in Latin America. En: *Handbook on Funding of Political Parties and Election Campaigns*. Sweden: International IDEA.

Financiamiento político: órganos de control y regímenes de sanciones

Félix Ulloa

I. Presentación del tema y su importancia

A pesar de los avances obtenidos en la transición hacia la democracia que se inició hace un par de décadas, América Latina se encuentra en un momento crítico que urge de reformas en los sistemas políticos. Existe frustración con los modelos democráticos, entre otras causas, por las formas en que se ha accedido a la representación, así como por el desempeño, no siempre satisfactorio, de los electos.

Una de las razones que se externan, para mostrar este desencanto, señala la dependencia casi absoluta del ejercicio de la política en relación con el dinero. Es innegable la influencia que los grandes contribuyentes ejercen en los resultados electorales, con las consecuencias de todos conocidas. También hay quejas por el uso indebido de recursos del Estado, por la falta de transparencia y publicidad en las finanzas partidarias, por la ausencia de límites en los gastos electorales, que encarecen la política y arriesgan la equidad en la contienda electoral, etc.

Lo anterior está generando una nueva desconfianza social hacia los partidos políticos, los candidatos y aun de los funcionarios electos, que afecta, sin ninguna duda, la legitimidad del sistema político en su conjunto¹.

¹ “Ese deterioro en la confianza hacia los partidos políticos también afecta la credibilidad de las instituciones, como los Parlamentos, incluso hasta los mismos procesos electorales, ya que los ciudadanos no ven ninguna utilidad, ni sentido, en la existencia de los partidos. Ante este tema, el estudio *Latinobarómetro* muestra alarmantes resultados ante la pregunta de si existe “alguna” o “mucho confianza” en las instituciones políticas: Argentina manifestó “cero”, Colombia diez por ciento (10%), México doce por ciento (12%), siendo Uruguay el país donde más se confía en los partidos políticos, al lograr un treinta y dos por ciento (32%)”. Datos del 2002.

Por tanto, conocer el grado de aplicación de las normas que regulan el financiamiento de los partidos políticos, tanto público como privado, el gasto electoral, el acceso del público a esa información, las sanciones que el sistema establece para quienes incumplen esas normas (en los países donde hay regulación) y, sobre todo, la capacidad institucional y el récord de sus actuaciones, por parte de los organismos encargados de ejercer ese control, es un imperativo impostergable.

En ese sentido, el estudio del universo jurídico y el entorno político en el cual se aplican tanto las normas que regulan esta materia como las sanciones imponibles, es de capital importancia, en el entendido que todo cuerpo normativo deberá estar compuesto de reglas legítimas y viables.

Bajo esa premisa, la legitimidad no deviene únicamente del órgano o fuente legislativa que las crea, sino también de su consonancia con las demandas del sistema democrático-representativo en el cual se van a aplicar y que constituye el verdadero condicionante de su viabilidad, puesto que el Derecho, como fenómeno histórico, responde con sus normas a las exigencias políticas, sociales y económicas, que la evolución de la sociedad va presentando.

1. Una aproximación política

En los albores del siglo XXI ningún país de nuestro continente podría conducirse por los cauces de la democracia representativa, sin contar con una reglamentación que asegurara la competencia por el ejercicio de la representación, minimizando los riesgos de una contienda electoral amenazada por la introducción de fondos no regulados, el financiamiento ilegítimo a partidos políticos y/o candidatos o, peor aún, de dineros provenientes de actividades delictivas.

Muy poco se cuestionó, en los siglos precedentes, la importancia de regular el dinero que definía los resultados electorales; esto era así por el mismo nivel de desarrollo de las sociedades, donde la ausencia del sufragio universal era la limitante principal para demandar la participación equitativa. La competencia se daba entre las élites, cuyos candidatos poseían recursos propios suficientes para financiar sus aventuras en la política.

Ahora, cuando el concepto de ciudadanía significa mayores niveles de participación, cuando la representación se delega de manera más o menos consciente y se compite por ella en condiciones que pretenden ser cada vez más equitativas, el estudio y los debates sobre este tema se vuelven una imperiosa necesidad de la democracia.

2. La coercibilidad como característica de la norma jurídica

Entrando en el campo estrictamente jurídico, recordamos que las normas legales pueden ser, y de hecho son con frecuencia, violadas. Los sujetos obligados a observar determinadas conductas jurídicas pueden acatar o no los supuestos normativos. Esta es una diferencia sustancial con las normas técnicas o las leyes naturales, que se cumplen tal como son enunciadas. Para garantizar su cumplimiento, las normas jurídicas se han concebido con algunas características, como la universalidad, la bilateralidad, la irretroactividad y, por supuesto, la coercibilidad.

Esta última consiste en que la norma jurídica necesariamente deberá cumplirse, al margen de la voluntad de los individuos cuyas conductas regula. Para ello se establecen los órganos y organismos, los procesos y procedimientos, los agentes y funcionarios que se encargan de aplicarla y hacerla cumplir, aun en contra de la voluntad del sujeto destinatario. Esta capacidad de coerción corresponde al Estado, que en el ejercicio de una coacción legítima está facultado incluso para el uso de la fuerza.

En nuestro caso, la coercibilidad de las normas que regulan el régimen de financiamiento político se debe asegurar de manera precisa. Un efectivo régimen de controles y vigilancia, una autoridad dotada de los recursos necesarios y unos procedimientos claros y sencillos, podrían ser los elementos básicos para esa garantía.

II. Elementos para una definición

Para proponer una definición de lo que podría ser la aplicación efectiva del régimen de financiamiento político y el régimen de sanciones, tendríamos que identificar algunos de sus elementos constitutivos, a saber:

- i) El primer elemento es el principio de legalidad. Se trata en este caso de asegurar que las normas que regulan el financiamiento tengan legitimidad de origen y las conductas punibles contempladas, así como las sanciones correspondientes, estén claramente preestablecidas en la ley -principio de reserva de ley-. Miriam Lapp lo señala así: "...los partidos y los candidatos van a buscar la forma de cómo evadir los requisitos de límites y de divulgación. Por lo tanto, las leyes deben estipular claramente las sanciones al respecto..."². O como también lo subraya Karl-Heinz Nassmacher: "Las sanciones o penas correspondientes a las faltas específicas, deben estar estipuladas en la ley"³.
- ii) Un segundo elemento lo constituyen los órganos de control y otros organismos, encargados de la aplicación de las normas, de su vigilancia y de su cumplimiento. En el primer caso observamos experiencias que nos permiten recorrer una diversidad de sistemas, desde aquellos en los cuales la aplicación de las normas se delega en entidades judiciales con competencia electoral, como Argentina, hasta los que se la asignan a las autoridades electorales, que son los más frecuentes, y, por supuesto, una variedad de casos donde los órganos contralores del Estado y/o los Ministerios Públicos, mediante fiscalías especiales, coadyuvan en esta función.

² Lapp, Miriam (2002), paper.

³ Nassmacher, Karl-Heinz (2003), p.139.

La composición de estos órganos es clave para el éxito de su misión. La idea de nombrar funcionarios independientes que generen confianza en el público y entre los mismos actores que participan en la contienda, será una garantía adicional a la idoneidad y profesionalismo que se dan por descontados. La percepción que tengan los medios y la opinión pública sobre la actuación de los integrantes de un organismo de esta naturaleza, se refleja en casos concretos que pueden afectar no sólo el resultado en una investigación, sino la credibilidad misma del ente y, en consecuencia, del proceso.

En el caso de otros organismos, nos referimos a los partidos políticos y a las organizaciones de la sociedad civil especializadas en esta materia.

Como un mecanismo alternativo al control institucional, los partidos políticos pueden y deben tener instancias internas que garanticen el cumplimiento de las normas que regulan esta materia. Asumiendo su calidad de instituciones permanentes de la democracia representativa y su condición de entidades legales -de derecho público en muchos casos- varias legislaciones les asignan funciones específicas relativas a su obligación de nominar una persona (tesorero, contador, etc.) u organismo, encargado del manejo financiero, de la relación con la autoridad electoral, de presentar los reportes e informes respectivos y, en la mayoría de casos, son estos funcionarios los responsables personales de las faltas o delitos que se les pueden imputar a los partidos políticos, en tanto personas jurídicas. En resumen, no se puede ni se debe ignorar a las instancias partidarias como órganos coadyuvantes del control y aplicación de las normas⁴.

En lo que respecta a la participación de las organizaciones ciudadanas en el tema, ésta no es nueva; desde hace varias décadas surgieron iniciativas como la “Fundación para la Investigación Ciudadana”, que ya en 1977, mediante el informe de un equipo de trabajo reportaba: “Hoy en día el financiamiento de campañas está caracterizado por una contienda política en expansión, en la cual fluyen significativamente cantidades de dinero de una manera creciente y bajo formas novedosas y en constante cambio”⁵.

En setiembre del 2000 en Lima, Perú, con la asistencia técnica del Instituto Nacional para la Democracia (NDI) de los Estados Unidos, se organizó una red de ONGs conocida como Acuerdo de Lima, integrado actualmente por: Acción Ciudadana (Guatemala); Conseil National d’Observation (Haití); Decidamos (Paraguay); Ética y Transparencia (Nicaragua); Momento de la Gente (Venezuela); Movimiento Ciudadano por la Democracia (México); Participa (Chile); Participación Ciudadana (República Dominicana); Poder Ciudadano (Argentina); Transparencia (Perú); Alianza Cívica (México); Consorcio de ONGs de Educación Cívica (El Salvador), y Asociación Ciudadana para Elecciones Libres y Transparentes (CAFFE, por sus siglas en inglés) de Jamaica.

Desde su constitución como red de observación ciudadana en materia electoral, con todo lo que ello implica, como el monitoreo del gasto en las elecciones, este grupo de ONGs ha venido participando en los países de la región con mucho éxito y merecido reconocimiento público.

⁴ Véase tabla anexa sobre el tema.

⁵ Citizens’ Research Foundation, 1997.

Como observamos en los reportes de los distintos países, estos grupos con su desempeño profesional y eficiente, su neutralidad e independencia en relación con los partidos políticos, brindan al sistema y a los procesos electorales una garantía adicional que no se debe desatender. Además de la actividad desarrollada por algunas de las organizaciones del Acuerdo de Lima, encontramos otras instituciones que son de carácter local o ramas de ONGs internacionales que vale la pena enlistar: Acción Ciudadana y CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) en Argentina; Transparencia Brasil; Transparencia Internacional Capítulo Costa Rica; Transparencia Internacional y FLACSO, en Chile; ONG Probidad, en El Salvador; Transparencia Mexicana, en México; Transparencia Internacional, Capítulo Panamá; Queremos Elegir, Red de Veedores y Mirador Democrático, en Venezuela.

Este componente de lo que hoy se llama auditoría ciudadana, debería ser considerado como otro factor coadyuvante en la delicada labor de las instituciones del Estado encargadas de aplicar y hacer cumplir las normas relativas al financiamiento político. En Estados Unidos existe la figura de las audiencias públicas (*public hearings*) que sostiene la Comisión Federal Electoral y los consejos de expertos (*advisory opinions*), que permiten una participación ciudadana más amplia y calificada, en la resolución de los casos que está conociendo, relativos siempre al financiamiento político.

- iii) En cuanto a los procedimientos como tercer elemento del concepto, consideramos que es uno de los puntos débiles de nuestra materia de estudio. Como dijera Bobbio, el problema en las democracias no son los derechos de los individuos sino las reglas procesales que deberían hacerlos efectivos.

Acostumbrados a una cultura de la evasión, nos resulta fácil enlistar derechos y obligaciones, pero al momento de hacer que se traduzcan en realidad, nos salta la tradición y comienzan los arabescos legales, que hacen muy difícil, casi imposible al juzgador o a quien aplica la ley, la solución expedita del caso. Y si a ello le agregamos todo el peso y la lentitud burocrática de las instancias jurisdiccionales, tendremos casos donde su tramitación podría demorar años completos.

Si estamos creando una nueva rama del derecho, el Derecho Electoral, con un método y un objeto de estudios propios, con instituciones específicas de su universo jurídico, deberíamos comenzar a pensar en procesos y procedimientos también propios, ajenos a los tortuosos caminos del procesal civil y de toda la vieja estructura del derecho privado. Lo público debe ser expedito. Los intereses en juego, aunque sean individuos los que los activen, son en última instancia intereses colectivos, nacionales; por lo tanto, deben ventilarse pública y ágilmente.

Un esfuerzo por conceptualizar el tema

En un momento fundacional como en el que se encuentra América Latina en esta materia, con sociedades sin mucha tradición de respeto a la ley, se requiere de normas punitivas que ayuden a implantar esa nueva cultura jurídica-política, las cuales deberán acompañarse de un conjunto de herramientas legales y técnicas,

que permitan a quienes aplican la ley y a los que la hacen cumplir, realizar un trabajo efectivo y estimulante.

Y no es que sigamos las viejas escuelas penales de orientación correccionalista del siglo pasado (Carrara y otros) con sus anticuadas formas de combatir la comisión de ilícitos, pues creemos más en la prevención de ellos. Mucho menos nos proponemos criminalizar la política -temor expresado en distintos foros por varios dirigentes políticos-, pero no podemos ignorar nuestra realidad llena de prácticas evasoras y fraudulentas, que no permite una legislación más liberal, menos represiva, propia de aquellas sociedades que viven en un estado de derecho, lo cual deberá ser -y de hecho es- nuestra meta.

Pero mientras llegamos a ese estadio ideal de desarrollo, se impone el establecimiento de un marco regulador lo suficientemente estricto, como para asegurar el cumplimiento de esas normas aun a riesgo de caer en los barroquismos legales, muy a tono con nuestra tradición jurídica, que tanto asustan a Dieter Nohlen, no por lo alambicado de su elaboración, sino por ineficientes e inaplicables.

Desde esa perspectiva, podemos conceptualizar el tema afirmando que: la aplicación efectiva de los regímenes de financiamiento político, demanda de un sistema de normas jurídicas que determinen de manera precisa, el objeto y ámbito de la ley, la entidad (o entidades) encargada de aplicarlas y hacerlas cumplir, los sujetos de esa normativa, las sanciones o penalidades derivadas de su incumplimiento, así como los procesos jurisdiccionales y los procedimientos administrativos necesarios para su aplicación y cumplimiento.

III. Estado del arte en América Latina

Si partimos de los tres elementos constitutivos del concepto, veremos que su desagregación nos permitirá abordar el tema y hacer una aproximación comparativa entre los diferentes países de la región.

1. Órganos encargados de su aplicación

Como sabemos, todo Estado moderno se caracteriza por ejercer tres funciones fundamentales: la ejecutiva, la legislativa y la jurisdiccional. Cuando nos referimos a la aplicación de la ley, es necesario dejar claro que nos ubicamos inmediatamente en el campo de la función jurisdiccional.

Sentado este corolario y de nuevo en nuestro tema, observamos que en el caso de Argentina son jueces federales con competencia electoral quienes realizan, en primera instancia, la fiscalización y control de estas actividades. El juez de cada distrito electoral recibe, dentro de los sesenta días del acto eleccionario, la cuenta detallada de ingresos y egresos de la campaña. Cuando alguna de las partes no acepta un fallo del juez, puede acudir en segunda instancia ante la Cámara Nacional Electoral, que conoce de todas las apelaciones.

Pero no todos los países asignan a los órganos jurisdiccionales esta función; la mayoría de ellos se la delegan a los organismos electorales cuya naturaleza y

funciones son principalmente administrativas, tal como nos lo muestra la tabla 1⁶, en la cual notamos también que esta función la pueden compartir, simultánea o complementariamente en algunos países, con los organismos contralores y el Ministerio Público.

De manera excepcional, el Ejecutivo, a través de alguna secretaría de Estado, también participa, como es el caso de Argentina, donde lo hace mediante el Ministerio del Interior, cuando recibe las cuentas de algunos gastos partidarios realizados con el aporte estatal otorgado a los partidos, para atender los gastos de transporte y alojamiento de sus miembros, cuando realizan congresos o asambleas partidarias.

Para tener una idea general del estado del arte en este apartado, observamos que la mayoría de países delegan la función de aplicación de las normas a los organismos electorales, en algunos casos de manera privativa: Colombia, Chile, Ecuador, Guatemala, Honduras y Perú. En otros países se les asigna a los organismos electorales con la acción coadyuvante de otras instituciones del Estado, generalmente las Contralorías Generales de la República y en casos como el de Brasil y el de Nicaragua, el Ministerio Público. Los casos excepcionales los pueden constituir El Salvador, donde la Corte de Cuentas de la República es el único organismo capaz de exigir a los partidos políticos rendición de cuentas, y sólo en materia de financiamiento público, y, por otra parte Argentina, donde son jueces los que ejercen esta jurisdicción especial. México también se puede contar como excepción, en tanto el organismo electoral (IFE) conoce en primera instancia, y un organismo especializado del Poder Judicial de la Federación conoce en apelación (TEPJF); también interviene por la vía penal la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE).

Este estado de cosas nos indica que, a diferencia de otras actividades electorales tan diversas en la región, en cuanto a los órganos encargados de hacer cumplir las normas electorales en materia de financiamiento existe una tendencia dominante (15/18 países) de asignar dicho control a los Organismos Electorales (auxiliados de las entidades contraloras en algunos casos).

2. Régimen de sanciones

Decíamos inicialmente que las sanciones y las penas deberán estar debidamente establecidas, como lo exige el principio de legalidad y el de reserva de ley. El punto a discutir no sería el de las sanciones derivadas de la comisión de ilícitos penales, cuyo juzgamiento por regla general es competencia de la justicia común. Hablamos entonces de la responsabilidad civil y administrativa que corresponde establecer a la autoridad (electoral) encargada de aplicar las normas de esta materia.

En otro sentido, y de conformidad con el mismo principio, su preexistencia, especificación y determinación legal, aseguran que la conducta del juzgador se contraerá a su letra y espíritu, eliminando en la mayor medida posible la discrecio-

⁶ Un estudio pionero en este tema es el de Daniel Zovatto, en Carrillo, Manuel; Lujambio, Alonso; Navarro, Carlos; Zovatto, Daniel (2003), pp. 33-96.

Tabla 1. Naturaleza de los órganos encargados del control y aplicación de las normas

País	Órgano de control
Argentina	24 Jueces Federales con Jurisdicción Electoral (1 por cada provincia). La Cámara Nacional Electoral (en apelación). ¹
Bolivia	Corte Nacional Electoral (Órgano Electoral) con el auxilio de 9 Cortes Electorales (1 por cada departamento). Hay intervención de la Contraloría General de la República.
Brasil	Tribunal Supremo Electoral (Órgano Electoral). Coadyuva el Ministerio Público.
Colombia	Consejo Nacional Electoral (Órgano Electoral).
Costa Rica	Tribunal Supremo de Elecciones (Órgano Electoral) con la participación de la Contraloría General de la República.
Chile	Servicio Electoral de Chile (Órgano Electoral).
Ecuador	Tribunal Supremo Electoral (Órgano Electoral) con los 22 Tribunales Provinciales Electorales.
El Salvador	Corte de Cuentas de la República (Contraloría General) para el financiamiento público. ²
Guatemala	Tribunal Supremo Electoral (Órgano Electoral).
Honduras	Tribunal Nacional de Elecciones (Órgano Electoral).
México	Instituto Federal Electoral (Órgano Electoral) conoce en 1ª instancia. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (Jueces con jurisdicción electoral) conoce en apelación. ³
Nicaragua	Consejo Supremo Electoral (Órgano Electoral) junto con la Contraloría General de la República y la Procuraduría Específica Electoral, ⁴ que se organiza 6 meses antes de las elecciones y cesa en sus funciones una vez declarados firmes los resultados.
Panamá	Tribunal Electoral (Órgano Electoral) junto con la Contraloría General de la República.
Paraguay	Tribunal Superior de Justicia Electoral (Órgano Electoral). Interviene la Contraloría General de la República.
Perú	Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (oficina del Órgano Electoral).
República Dominicana	Junta Central Electoral (Órgano Electoral) junto con la Contraloría General de la República.
Uruguay	No tiene.
Venezuela	Oficina Nacional de Financiamiento de Partidos Políticos y Campañas Electorales (oficina del Órgano Electoral).

1 Ministerio del Interior en ciertos casos.

2 Aunque en la práctica –y hasta la fecha- nunca ha realizado dicho control.

3 También interviene por la vía penal la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE).

4 Organismo temporal.

nalidad de la autoridad encargada de imponerlas, sobre todo en sistemas en los que esta autoridad, debido a la forma en que está integrada, es al mismo tiempo juez y parte⁷ (Honduras, por ejemplo).

Entre las sanciones aplicables en los sistemas electorales de la región podemos enumerar las siguientes categorías: sanciones pecuniarias, sanciones administrativas y sanciones penales.

Entre las sanciones pecuniarias encontramos:

- a) Suspensión de financiamientos futuros: Argentina, Bolivia, Brasil, Perú y Paraguay.
- b) Retención de financiamiento futuro: México, Panamá, Costa Rica (5% del monto a que tuvieren derecho).
- c) Multas: Venezuela, Perú, Paraguay, Panamá, Nicaragua, Honduras, Ecuador, Colombia⁸, Argentina y México.
- d) Multa agravada: México (en casos de reincidencia).

Entre las sanciones administrativas encontramos:

- a) Suspensión y pérdida de derechos políticos: Argentina, Ecuador, Honduras y Nicaragua.
- b) Pérdida del cargo electivo: Ecuador, Nicaragua y Colombia.
- c) Suspensión de registro y/o interdicción a participar en elecciones a los partidos políticos: Bolivia y Brasil.
- d) Cancelación del registro del partido político: México, Nicaragua, Paraguay y Colombia.

Entre las sanciones penales observamos:

- a) La prisión, como la más común, con sus variantes de tiempo según la gravedad del ilícito, el cual por regla general se encuentra regulado en la legislación penal: Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Nicaragua, Panamá y Venezuela, con la excepción de Paraguay que la contempla dentro de la legislación electoral (artículo 321 del C.E).
- b) La prisión agravada para el delito electoral según el artículo 258 de la Ley Orgánica del Sufragio en Venezuela; las penas de prisión no excarcelables en virtud del artículo 314 del Código Electoral de Paraguay, y México, que regula en el Título XXIV del Código Penal la prisión de uno a nueve años, sin el beneficio de la libertad provisional, para los delitos de ciertos funcionarios.

⁷ En este tema, estamos en desacuerdo con Alonso Lujambio, quien en correspondencia privada sostiene: “Hay que darle laxitud al juzgador, para que evalúe las circunstancias de tiempo, modo y lugar de la falta cometida, el grado de dolo involucrado, el descuido o la mala fe, la jerarquía de la norma violentada (constitucional, legal, reglamentaria), y la relevancia del bien jurídico tutelado por la norma violada. No puede haber un catálogo de sanciones para cada “falta específica”. El sueño que lo normativiza todo es eso, un sueño.” Me he permitido recordarle el principio de legalidad, los riesgos de la discrecionalidad para el juzgador y, sobre todo, los daños que la analogía causó a la democracia y a las ciencias penales durante el régimen nazi.

⁸ Además de la multa se pierde el financiamiento de la correspondiente elección. Ley 130 del 94, artículo 8.

El panorama anterior nos muestra que el sistema punitivo, en nuestras legislaciones, transita por los pasillos del derecho tradicional, cuando establece las sanciones a las faltas cometidas por los partidos, los candidatos y/o los donantes. Es más, cuando se trata de delitos, los refiere generalmente al derecho común con toda la connotación que ello significa.

Para confirmar lo anterior, basta observar que las sanciones de carácter pecuniario o económico son las más frecuentes y se derivan de errores, faltas e incumplimientos de los partidos en el manejo de sus fondos, en la justificación de algunos gastos o ingresos, por la demora en la presentación de sus informes, etc. Las hay leves como la imposición de multas, que en Panamá se consigna así: “Las sanciones por razón del incumplimiento de la obligación de los partidos de registrar el origen de los fondos, son de una multa de entre cien a mil balboas, y para los candidatos la multa oscila entre cincuenta y quinientos balboas”. Esta sanción es prácticamente simbólica.

También las hay graves, que pueden llevar al partido a perder todo o un buen porcentaje del financiamiento del siguiente ejercicio. En Argentina, si los partidos o candidatos en conjunto traspasan las prohibiciones y los límites en términos de gastos de campaña o recibieran donaciones prohibidas, serán sancionados con la pérdida del derecho a recibir contribuciones, subsidios y todo recurso de financiamiento público anual por un plazo de uno a cuatro años y los fondos para financiamiento público de las campañas electorales por una a dos elecciones. Y la más grave de todas las que se le puede aplicar a una organización política es la extinción de su personería jurídica, como lo consigna la legislación paraguaya: “Son causas de extinción de los partidos y movimientos políticos: h) la comprobada recepción de auxilio económico, directivas o instrucciones de organizaciones o gobiernos extranjeros”, artículo 78 del Código Electoral.

En cuanto a las sanciones penales, ya vimos que se refieren a la pérdida de la libertad para los infractores, variando los periodos del castigo según la gravedad del delito.

Argentina, entre otras naciones, también contempla un tipo de pena bastante *sui generis*, como es la pérdida de los derechos para elegir y ser electo, durante periodos que van de los seis meses a los diez años, para las personas físicas (o naturales) que hayan efectuado contribuciones violando la ley, así como los propietarios, directores y gerentes o representantes de personas jurídicas que incurran en tal conducta ilegal; la misma sanción es aplicable el tesorero y el presidente de un partido, si se hubieren depositado fondos en cuentas diferentes a las registradas durante la campaña.

Finalmente, existe una sanción no muy extendida y sumamente drástica. Se trata de la pérdida del cargo de elección popular al que se accedió, al violentar una prohibición en materia de financiamiento. En muy pocos sistemas se prevé el impedimento para asumir el cargo público a aquellos candidatos electos a quienes se les compruebe haber transgredido las disposiciones sobre esta materia. Aún menos frecuente es el caso de sanciones tales como la remoción de los funcionarios electos una vez que hayan asumido el poder; tal es el caso de Ecuador, Nicaragua y Colombia.

Como hemos visto, la casuística anterior nos revela los atavismos legales con los cuales se ha legislado en nuestra materia. Quizás habría que buscar en las reformas por venir, una concepción más acorde con lo que dice De Cabo de la Vega:

“No cabe duda, por tanto, de que el sentido de estas sanciones es distinto del de las sanciones administrativas o penales habituales, cuya función es hacer tan gravoso en sus consecuencias el acto que se pretende evitar que se logre su realización. De nuevo se manifiesta aquí la estrecha vinculación de todo derecho electoral con la política. El sentido de las sanciones electorales es, fundamentalmente, político”⁹.

Vale, por último, señalar que un incumplimiento flagrante y sistemático de las normas que regulan los ilícitos electorales llevaría, más allá de la simple sanción al infractor, a un castigo para el sistema mediante una conducta abstencionista de parte del electorado.

3. Los procedimientos judiciales y administrativos

Una buena ley puede ser nula si quien la aplica es un mal juzgador. Igualmente se puede volver inaplicable o deficientemente aplicable una legislación, si la dimensión procesal de su *corpus* no está bien diseñada. Los errores de diseño, en el derecho adjetivo, se suceden con frecuencia cuando el legislador aplica criterios procesales que limitan al juzgador en su interpretación de las normas, le imponen una tasación obsoleta de pruebas o complican la ágil sustanciación de los procesos, con engorrosos trámites, peritajes o actuaciones jurisdiccionales, a veces innecesarias.

En el caso de los procesos derivados de la aplicación de nuestras normas, se debe buscar la simplificación, tanto en los plazos como en la intervención de las partes procesales. El establecimiento de la verdad judicial, en nuestra materia, no tiene las aristas del subjetivismo que pueden demorar las decisiones judiciales en otro tipo de juicios. Una aportación ilegal, el rebasar un límite en una donación o el incumplir un plazo en la entrega de un reporte, son hechos y circunstancias que no deberían seguir el tortuoso camino de un juicio civil ordinario, por ejemplo.

El carácter sumario, la oralidad en los procesos, la aplicación de la sana crítica, deberían ser los parámetros para establecer las responsabilidades de los infractores.

Evitar los recursos ante instancias superiores o limitarlas a aquellos casos en los que hubo violación a las garantías del debido proceso debería ser la regla. El respeto a los derechos de las partes procesales, en el uso de los medios de impugnación, deberá asegurarse por medio de un sistema de normas claras, que provea de una pronta, eficiente y cumplida justicia electoral.

La autoridad encargada de su aplicación, sea de naturaleza judicial o administrativa, es la pieza clave para el éxito de esta función. Su independencia respecto a las partes procesales, la dotación de los recursos técnicos para cumplir su misión, la capacitación permanente de su personal, acompañado todo ello de una auditoría constante, son los requisitos básicos para que la confianza general le augure un buen desempeño, que sin duda se traducirá en una fortaleza para el sistema en general.

a) La solución alternativa de conflictos

En vista de que muchos de los procesos iniciados en la esfera judicial podrían resolverse por la mediación, el arbitraje y demás medios alternativos, es recomen-

⁹ De Cabo de la Vega, Antonio (1994), p. 111.

dable impulsar este tipo de soluciones, a fin de no recargar a la autoridad responsable de conocer de faltas más graves que necesariamente requieren de una solución judicial. Por ejemplo, aquellos incumplimientos que deriven en penas pecuniarias de menor cuantía deberían resolverse con este procedimiento y no iniciar procesos que consumirán un tiempo equivalente al necesario para resolver una violación mayor, según la escala de sanciones y penas establecidas en la ley.

Como lo plantea Miriam Lapp, Canadá ha logrado implementar una normativa que le permite reducir costos y recursos en el tratamiento de casos, mediante los convenios de cumplimiento¹⁰, que no es más que un acuerdo entre el Comisionado de Elections Canadá (funcionario encargado de hacer cumplir la ley) y el infractor de dicha ley. Por ese medio, se logra un cumplimiento voluntario de las condiciones y requisitos legales, evitándose la acción judicial. Si el infractor no cumple a cabalidad el convenio, entonces el Comisionado puede iniciar la acción judicial, tomando como base la infracción original. Estos convenios deben hacerse públicos¹¹ y se pueden efectuar cuando se trata de infracciones menores que no tienen carácter penal.

b) Los conflictos de jurisdicción

Conocemos casos de países donde la jurisdicción electoral es exclusiva y excluyentemente tutelada por un organismo independiente del sistema judicial (El Salvador, Costa Rica, Panamá)¹² y la mayoría de países de la región, donde se corre el riesgo de que los interesados en anular una sanción del organismo electoral o evadir una investigación podrían hacer un uso indebido del recurso de amparo.

Si la justicia constitucional no está en consonancia con la independencia y soberanía de la justicia electoral, se pueden crear conflictos por la invasión de funciones.

Como ejemplo de lo anterior, tenemos el caso de México¹³. Lo sintomático en el caso mexicano es el hecho de que las autoridades electorales tienen distinta naturaleza: por una parte la autoridad administrativa delegada en el Instituto Federal

¹⁰ Antes del acta (S.C. 2000, c. 9), el único instrumento en el acta era el procesamiento. Lapp, Miriam (2002) op. cit. p.4.

¹¹ Un resumen de cada acuerdo de cumplimiento es el publicado en La Gaceta de Canadá.

¹² En Panamá, el artículo 2615 del Código Judicial establece que en atención a lo dispuesto en el artículo 137 de la Constitución Política, no se admitirá la demanda en un proceso de amparo contra las decisiones jurisdiccionales expedidas por el Tribunal Electoral. En adición cabe señalar que el citado artículo 137 establece, además, que las decisiones del Tribunal Electoral únicamente son recurribles ante él mismo y, una vez cumplidos los trámites de ley, serán definitivas, irrevocables y obligatorias. Se exceptúa lo referente al recurso de inconstitucionalidad.

¹³ Tribunal Electoral no opina en Amigos de Fox, EL SIGLO DE TORREON, 26 SEPTIEMBRE 2002. SUN-AEE México, D.F. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) notificó al Instituto Federal Electoral (IFE) que no puede opinar sobre la validez de los juicios de amparo interpuestos por los Amigos de Fox, pero tampoco los jueces de amparo pueden pronunciarse respecto de la sentencia que instruye a la reapertura de esa investigación que realiza el IFE... La Sala Superior del TEPJF precisó lo siguiente: -En el caso del incidente de inejecución de sentencia interpuesto por el IFE ante los procesos de amparo que iniciaron personas físicas y morales implicados en el caso Amigos de Fox y que impiden que la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) proporcione la información correspondiente a la autoridad electoral, se resolvió: "Aun cuando el TEPJF es la máxima autoridad jurisdiccional en la materia electoral, sus resoluciones son definitivas e inatacables, y tiene plena jurisdicción para proveer lo necesario a efecto de que sus fallos se cumplan, tal amplitud de facultades no incluye la permisión de pronunciarse sobre la validez o invalidez de lo acordado en procesos que se instruyan en jurisdicciones constitucionales distintas, como la del juicio de amparo..."

Electoral y por otra el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, como entidad jurisdiccional. En este caso, la autoridad administrativa (IFE) conoce de los asuntos electorales en primera instancia y el ente jurisdiccional (TEPJF) conoce en apelación o alzada. También otras instancias del Estado tienen competencia en materia electoral en el tema que estamos abordando: me refiero a la Corte Suprema de Justicia y a la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Electorales de la Procuraduría General de la República.

En El Salvador, en 1988, la Sala de lo Constitucional aceptó el recurso de amparo del partido de un candidato perdedor, invadiendo la competencia de la autoridad electoral que había emitido su fallo declarando ganador al candidato de otro partido y, peor aun, erigiéndose en gran elector, falló declarando electo al del partido recurrente, conminando a la autoridad electoral a reconocerlo y entregarle la respectiva credencial¹⁴.

Sin entrar en las interioridades de cada uno de esos casos, el tema que nos preocupa es la eventual invasión de funciones de un órgano judicial sobre la competencia privativa, exclusiva y suprema, de la autoridad electoral, en los casos en los que el sistema jurídico institucional del país, así lo establece (México, El Salvador, etc). Mi opinión es que ningún otro órgano u organismo del Estado puede intervenir en la solución de un conflicto de naturaleza electoral que no sea el establecido por la Constitución.

En el caso de El Salvador, existe un Tribunal Supremo Electoral, que por definición de sus funciones¹⁵ es la máxima autoridad en la materia electoral. En el caso de México, el TEPJF es el organismo encargado de resolver los conflictos de carácter electoral¹⁶.

En todo cuerpo legal de carácter secundario, es de uso corriente establecer que sus normas infraconstitucionales no pueden prevalecer frente a las de rango constitucional. Esa prevención es válida también para los sistemas normativos electorales. Por ello en la propuesta de marco normativo que formulamos más adelante, insisto en que el sistema normativo en esta materia debe estar armónicamente jerarquizado, estableciendo sus reglas desde la Constitución hasta los reglamentos de aplicación.

Por otra parte, la legislación constitucional relativa a la protección de las garantías y derechos fundamentales, expresa su preeminencia sobre cualquier otro tipo de disposiciones de carácter secundario. Ello no implica que utilizando el recurso de amparo, por ejemplo, en forma indebida, se burle la competencia de otras autoridades, como la electoral¹⁷.

Finalmente, podemos observar un nuevo riesgo: Luis Alberto Cordero nos advierte cómo se utilizó la jurisdicción constitucional para evadir sanciones en Costa Rica: “Como se ha detallado los regímenes de sanciones no son lo suficientemente

¹⁴ La Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia emitió la resolución a las diez horas del día seis de septiembre de mil novecientos ochenta y ocho. El proceso marcado con la Ref. 4-C-88, fue instruido en razón del recurso de amparo promovido por los representantes legales del partido ARENA y los candidatos interesados, en contra de la autoridad electoral, entonces llamada Consejo Central de Elecciones.

¹⁵ Artículo 209 de la Constitución de El Salvador.

¹⁶ Artículo 99 de la Constitución de México.

¹⁷ Panamá atraviesa por una situación similar, en la cual la Corte Suprema está conociendo un caso de revocatoria de mandato de un congresista, cuya competencia es exclusiva del Tribunal Electoral. Ver reporte de misión especial de NDI/ Carter Center sobre el tema. Félix Ulloa y Chuck Costello, marzo del 2003.

coercitivos para castigar a quienes incumplen con la normativa, de hecho en la actualidad no se aplican algunas de las sanciones pues en su momento la Sala Constitucional las declaró inconstitucionales y las pocas que existen son más de carácter reactivo y punitivo que de corrección y prevención de conflictos”¹⁸.

IV. Tendencias relevantes

1. Organismos encargados del control

La tendencia dominante es otorgar a los Organismos Electorales la función de control y aplicación de estas normas. También se observa una marcada orientación a involucrar a las entidades contraloras como coadyuvantes de los órganos electorales.

En cuanto a los partidos políticos y organismos especializados de la sociedad civil, existe una clara diferencia; varias legislaciones asignan a los partidos un rol importante en el control financiero, mientras que ninguna otorga a las ONGs ese reconocimiento, no obstante la destacada función de la mayoría de ellas.

a) Régimen de sanciones

La tendencia es bastante homogénea en los países que tienen regulado un régimen de sanciones. Casi todos contemplan los tres tipos: pecuniarias, administrativas y penales. Es también una tendencia bastante consistente que las sanciones penales se rigen por el derecho común, tanto en el campo del derecho penal como en el procesal penal.

b) Aplicación efectiva de las normas

En Sudamérica, en casi todos los países se han aplicado aunque de manera diferente, con resultados también disímiles; pero que marcan la tendencia a la puesta en práctica de la legislación existente. La excepción la constituyen Chile y Uruguay, que no tienen regulación en la materia, y Perú, a pesar de las evidencias de los “Vladivideos” y la denuncia del “financiamiento Soros” para el actual Presidente Toledo.

En Centroamérica y el Caribe (República Dominicana y Haití) ocurre lo contrario: casi no se han aplicado las normas, sea por ausencia de ellas (El Salvador, Guatemala y Haití) o por falta de voluntad política (República Dominicana, Nicaragua y Honduras). La excepción la constituyen Costa Rica y Panamá, donde se han ventilado algunos casos e impuesto sanciones.

México se encuentra a la vanguardia, tanto por la actuación de sus órganos electorales y organismos auxiliares (IFE, TEPJF, FEPADE) como porque su normativa es bastante completa. Sin embargo, es en México donde también

¹⁸ Cordero, Luis (2003). Estudio de caso nacional preparado para esta investigación, Apéndice 4 (CD-rom).

encontramos los riesgos de evadir la aplicación de las normas por la injerencia de otra jurisdicción, la constitucional.

2. Legislación vigente

Los diferentes sistemas electorales presentan deficiencias que podríamos enumerar así:

- 1) Hay dispersión de los cuerpos normativos y/o ausencia de regulación.
- 2) Carencia de atribuciones y recursos para los organismos de control.
- 3) Falta de independencia de varios de los organismos electorales que ejercen el control, dada su naturaleza partidista.
- 4) La activación de los mecanismos de control se realiza básicamente por medio de la denuncia.
- 5) El régimen de sanciones, aunque gradualizado, es de carácter correccionalista.
- 6) No existen estímulos que promuevan el cumplimiento voluntario de las normas.
- 7) Falta darles mayor responsabilidad a los organismos de control interno de los partidos políticos y regular la participación de las ONGs especializadas.

3. Debate sobre el tema

Existe plena conciencia sobre la necesidad de reformular los sistemas.

Aquellos sistemas que tienen regulaciones más o menos desarrolladas están revisándolas, como es el caso de Argentina (Mesa de Diálogo Argentino) y México, después de los casos PEMEX y Amigos de Fox.

Sin embargo, también hay indiferencia y, en algunos casos, bloqueo a cualquier cambio por parte de los propios partidos políticos, tal y como lo señala el informe de Costa Rica y como sucede en El Salvador.

En la mayoría de países, la población en general desconoce este tema, aunque, por otra parte, las organizaciones de la sociedad civil comienzan a tener un rol más protagónico, tanto por la auditoría que realizan como por colocarlos en la agenda de la opinión pública, sobre todo con el apoyo de los medios de comunicación, igual que en la elaboración de iniciativas orientadas a promover reformas.

V. Marcos normativos, una visión prospectiva

Tratando de contribuir a la organización y armonía del universo jurídico que deberían contener las instituciones y procedimientos necesarios para garantizar una correcta aplicación de sus normas, así como la imposición de sanciones, cuando sea el caso, surge el siguiente imaginario jerárquico:

La dimensión constitucional, las leyes secundarias y los reglamentos

En ese escenario ideal corresponde establecer, como un primer nivel la Constitución, donde se consignent las disposiciones que establecerán el tipo o los tipos de financiamiento que tendrá el sistema (público, privado, mixto), el órgano encargado de su aplicación, su rango y competencia y, si habrá otras instituciones del Estado que también participen en su aplicación y cumplimiento, los actores políticos y sociales sujetos de la normativa, así como cualquier otra situación relevante que amerite dejarse estipulada en la dimensión constitucional.

En un segundo nivel jerárquico entrarían las leyes y códigos que agrupan todas las normas relativas al campo de aplicación de la ley, los sujetos de la misma, la composición y funciones del órgano encargado de su aplicación, los procedimientos y formas de aplicación y cumplimiento, la regulación de cada uno de los tipos de financiamiento, los requisitos para su acceso, las obligaciones de quienes lo reciben, las sanciones por su incumplimiento, los medios de impugnación, recursos y garantías, etc.

Los reglamentos de aplicación constituirían un tercer nivel normativo, donde se detallan las actividades que los sujetos de la ley deben realizar, desde su registro ante el órgano respectivo, hasta la elaboración y presentación de reportes periódicos, debiendo observar paso a paso todas las indicaciones que dichas reglas indiquen. La mayor parte de estas normas están relacionadas con la auditoría de los ingresos y egresos de los sujetos de la ley, con plazos y formas, etc.

VI. Fortalezas y debilidades

Dentro de las fortalezas podemos señalar:

- 1) La existencia en casi todos los Estados de un ente encargado de velar por el cumplimiento de las normas relativas a esta materia.
- 2) La conciencia cada vez mayor de parte de los actores políticos y las legislaturas de regular esta actividad, como una garantía de la democracia representativa.
- 3) La riqueza informativa generada por las investigaciones, foros, intercambios, etc., desarrollados por organismos internacionales sobre esta materia.
- 4) La preocupación de la mayoría de organismos electorales por cumplir con su misión, cada vez más despartidizada, más profesional y más efectiva.
- 5) La aplicación de normas y la imposición de sanciones, cuando ha correspondido, en la mayoría de los países.
- 6) La conciencia, de los partidos políticos y los candidatos, de que están siendo monitoreados y evaluados por la sociedad en su conjunto con el apoyo de los medios de comunicación.
- 7) La acción de vigilancia y la participación eficaz de las organizaciones de la sociedad civil, nacionales e internacionales, especializadas en estos temas.

Dentro de las debilidades podemos enumerar:

- 1) La resistencia de ciertos sectores con capacidad de decisión, de regular la materia y/o de que se apliquen y/o se hagan cumplir las normas respectivas, en algunos países.
- 2) La debilidad institucional y/o la dispersión de normas que regulan la materia.
- 3) La carencia de recursos legales y/o materiales (humanos, financieros, técnicos) de algunos entes encargados de aplicar y hacer cumplir las respectivas normas.
- 4) La mayoría de sanciones impuestas, en los casos ventilados, no han generado aun una cultura de cumplimiento de las normas.
- 5) La falta de políticas de estímulo que promuevan el cumplimiento voluntario de las normas.
- 6) Los conflictos de jurisdicción al momento de aplicar las normas, así como la cultura de la evasión que aun predomina en muchos de nuestros países.
- 7) La ausencia de coordinación interinstitucional dentro de los países y entre los Estados.

VII. Conclusiones y recomendaciones

La relación con los otros temas de esta investigación la percibo bastante próxima con el de la transparencia (*disclosure*), en el sentido de que varios de los casos en los que se han aplicado las normas y que han dado por resultado generalmente la imposición de sanciones, éstas se registran mayoritariamente en la falta de transparencia en el manejo de las cuentas de los partidos y candidatos. Igual proximidad se nota con el tema de medios de comunicación, en tanto éstos pueden ser considerados como parte del control de la sociedad sobre los actores políticos y del sistema en su conjunto. En ese sentido, el apoyo que pueden proporcionar a los órganos electorales encargados del control y a los otros organismos auxiliares, sobre todo cuando se ejerce el periodismo investigativo, es un factor fundamental que contribuye a esa función.

Un modelo a recomendar

No quisiera dejar la impresión de que existe una visión juricista del tema; es más, como lo afirmo en líneas anteriores, no creo en las corrientes correccionalistas proclamadas por la criminología tradicional, menos aun en judicializar la política o caer en el error de criminalizarla. Estoy convencido de que la mejor forma de hacer que se cumplan las normas jurídicas, las leyes, es educando a las personas en el respeto a las mismas, lo cual sin duda es parte de una nueva cultura democrática, basada en valores y prácticas democráticas, en la que también la legislación se debería elaborar a partir de los intereses generales y en consulta con las ciudadanías.

Pero tenemos que partir del estado del arte de nuestro mundo real, conscientes de que la diversidad de sistemas que actualmente funcionan en nuestros países constituye una riqueza que sólo es posible explicar por la variedad cultural y los orígenes históricos de cada una de nuestras naciones. En la búsqueda por conso-

lidar las fortalezas institucionales de cada país y para aprovechar las oportunidades que se presentan en este momento, así como para reducir las amenazas y debilidades del entorno continental, quisiera exponer un esquema general que puede ser adaptado por los países según su propio sistema jurídico:

- *Objetivos y campo de aplicación de la ley*

Con el propósito de evitar una legislación inaplicable por la extensión de sus objetivos o la dispersión de normas, es importante definir tres o cuatro temas que serían parte del objeto general y de su campo de aplicación. Podemos mencionar a vía de ejemplo:

- a) Establecimiento de límites en el gasto electoral y en las contribuciones privadas.
- b) Obligatoriedad de reportes periódicos (rendición de cuentas) y su accesibilidad al público (divulgación).
- c) Regulación del financiamiento público (permanente, para gastos de campaña, mixto) desembolsos, etc.
- d) Política de estímulos para promover el cumplimiento voluntario de las normas.

- *Creación del ente encargado de aplicarla*

Es de suma importancia la creación del órgano fundamental que aplicará las normas y definirá el papel de los organismos coadyuvantes o auxiliares, a efecto de que la labor de éstos sea coordinada y efectiva y no de obstaculización. Dentro de las características que dicho órgano debería reunir resaltamos:

- a) Independencia política y financiera de los partidos políticos y de otros órganos del Estado.
- b) Idoneidad de los miembros para la función; que evite el clientelismo partidista y asegure un buen desempeño profesional que genere confianza, y
- c) Dotación de recursos necesarios tanto humanos como financieros y técnicos, que le permitan al órgano cumplir con su función.

- *Definición de su jurisdicción y competencia*

Es de suma importancia establecer una jurisdicción privativa para esta materia, que garantice a todos los actores la certidumbre legal de los actos y resoluciones adoptadas por la autoridad electoral. Esto limita la búsqueda de jurisdicciones alternas como medio de evasión de las responsabilidades.

- *Sujetos de la ley. Derechos y obligaciones*

También los sujetos de esta normativa, sean partidos políticos, alianzas de partidos, candidatos y cualquier otra entidad a quien le sea aplicable la normativa,

deben contar con las garantías fundamentales que le son inherentes a toda persona, natural o jurídica, y sus obligaciones deberán estar claramente establecidas, no pudiendo exigírsele el cumplimiento de aquello que la ley no contemple. Es importante eliminar la analogía.

- *Mecanismos de monitoreo, vigilancia y control*

Dentro de las carencias institucionales que han dificultado la aplicación de las normas, se mencionan con frecuencia la falta de un monitoreo permanente, de vigilancia adecuada y control oportuno, por parte de los órganos encargados de la aplicación. En varios casos, la ausencia de una legislación precisa sobre este tema facilita las conductas evasoras de los sujetos políticos y la negativa a proporcionar la información de propietarios de medios, donantes, etc.

- *Agentes de la entidad y sus atribuciones*

La aplicación de las normas y la eficacia de un régimen de sanciones no es posible si los operadores del sistema no tienen la capacidad técnica, los medios adecuados y el respaldo institucional para realizar todas las tareas periféricas que se deben llevar a cabo, para que el órgano conozca del expediente completo, debidamente sustanciado y depurado para aplicar la norma y, en su caso, imponer la sanción. De ahí que se deba establecer un programa de capacitación técnica permanente y otorgarles las atribuciones necesarias para ejercer la autoridad.

- *Coordinación entre agencias nacionales e internacionales*

Con el fin de asegurar la efectiva aplicación de las normas, se debe establecer que las diferentes instituciones del Estado, sobre todo las encargadas de recepcionar los impuestos, al igual que las entidades privadas relacionadas con esta materia, particularmente las del sistema financiero, cooperarán con el órgano electoral encargado del control, proporcionando oportunamente la información que se les solicite.

En el nivel internacional, la coordinación de las agencias debe darse mediante un intercambio de información y bases de datos legal y transparente, que no vulnere la soberanía de los Estados ni violente los derechos de los ciudadanos¹⁹ (*habeas data*). En pocas palabras, se necesita consolidar el concepto de extraterritorialidad de estas normas.

- *Quejas y denuncias*

En la actualidad, los órganos encargados del control actúan en la mayoría de los casos por la denuncia que ante ellos formulan los interesados. Este mecanismo deberá ser regulado en dos sentidos: el primero creando instrumentos que faciliten la presentación de quejas y denuncias, con el propósito de que el órgano de control pueda actuar sin las dilaciones que en muchos casos el derecho común impone como formalidades para accionar el sistema, y el segundo sería sobre la capacidad

¹⁹ Recordemos los recientes escándalos por la venta de registros electorales de México y países de Centroamérica a empresas privadas de los Estados Unidos, que luego los vendieron al gobierno de ese país.

de iniciar de oficio los instructivos relativos a la comisión de una falta o ilícito en esta materia, por parte del órgano de control, sin esperar la queja o denuncia de la parte interesada.

- *Partes procesales*

A efecto de identificar derechos y deberes de los sujetos de la normativa, de otros sujetos con interés en los casos que se investigan, de los expertos auxiliares del órgano de control, etc., es importante estipular el estatus con el que cada quien interviene, para evitar recursos de nulidad posteriores.

- *Procesos y procedimientos*

La diferencia entre ambos conceptos se puede comprender a partir de la naturaleza de los informativos que se instruyan. Por ejemplo, se pueden denominar procesos aquellos que se ventilan ante la jurisdicción electoral, con formalidades judiciales. En cambio, se conocerían como procedimientos los que se tramiten en una dimensión estrictamente administrativa.

- *Solución alternativa de conflictos*

Es importante consignar este tipo de mecanismos con dos objetivos: uno para aliviar al órgano de control de una eventual saturación de casos, especialmente en periodos electorales; dos, para dejar sentado que no toda falta será judicializable, es decir, que el sistema adopta mecanismos alternativos a la concepción estrictamente judicial, en la aplicación de las normas y la imposición de sanciones.

- *Plazos y sanciones*

Ningún sistema de esta naturaleza podría funcionar correctamente si no se establecen con antelación los plazos y la preclusión de cada etapa procesal. Igual requerimiento nos impone el principio de legalidad cuando nos indica que las sanciones o penas deben estar preestablecidas en el cuerpo legal que el órgano de control va a aplicar.

- *Prescripción de los ilícitos*

Como todo sistema jurídico, esta normativa deberá contener un régimen de prescripción de las faltas y los ilícitos cometidos por los infractores, el cual debe estar estructurado en relación con la gravedad de cada uno de ellos.

- *Disposiciones generales*

En este apartado se puede consignar el papel de los organismos auxiliares del Estado, de los partidos políticos y ONGs especializadas, la coordinación con otras instancias internacionales, etc.

Tabla 2. Control partidario

País	Tipo de control
Argentina	FORMALES. Los partidos políticos, a través del órgano que determine la carta orgánica, deberán llevar la contabilidad detallada de todo ingreso y egreso de fondos, con indicación del origen y destino de los fondos y de la fecha de la operación y del nombre y domicilio de las personas intervinientes. La documentación respaldatoria deberá conservarse durante diez ejercicios.
Bolivia	Existe obligación de ley de establecer en los partidos órganos y procedimientos de fiscalización interna del patrimonio del partido. Artículo 15, XV.
Brasil	Desconocido.
Colombia	Consejos de Control Ético.
Chile	N/A
Costa Rica	1. Comité Ejecutivo Nacional o Provincial: máximo órgano decisorio del partido político y cuyos acuerdos deben ser comunicados al TSE. 2. Auditoría Interna: el artículo 47 del Reglamento sobre el Pago de los Gastos de los Partidos Políticos de la Contraloría General de la República, indica que cada agrupación política que en la última elección, hubiese recibido al menos cien millones de colones (aproximadamente US\$250,000) como contribución del Estado, debe tener una Unidad de Auditoría Interna, que tenga como superior jerárquico un contador público autorizado, y que dependa del Comité Ejecutivo del partido.
Ecuador	N/A
El Salvador	N/R
Guatemala	La ley obliga a contener dentro de los estatutos de los partidos políticos, un órgano colegiado de fiscalización y un tribunal de disciplina.
Honduras	N/A
México	Por mandato del COFIPE, cada partido político debe tener un órgano interno encargado de la obtención y administración de sus recursos generales y de campaña, así como de la presentación de los informes anuales y de campaña. Dicho órgano se constituirá en los términos y con las modalidades y características que cada partido libremente determine. (COFIPE, Art. 49.5).
Nicaragua	Formalmente todos tienen sus regulaciones al respecto en sus estatutos, y en las Juntas Directivas está la figura del Fiscal.
Panamá	Todos los partidos tienen un contador público autorizado y han designado a una persona para que actúe como enlace ante el Tribunal en todo lo concerniente al subsidio.
Paraguay	El control de los gastos en que incurrieren los candidatos y movimientos internos en sus campañas electorales, así como el origen de los fondos corresponde a los Tribunales Electorales Partidarios. A tal efecto, deberán presentar un balance de los mismos dentro de los treinta días posteriores a los comicios respectivos. Sin embargo, el Tribunal de Justicia Electoral se encuentra facultado a exigir en cualquier momento a los administradores de campaña, la presentación de todas las informaciones referentes al manejo de los fondos electorales.

Tabla 2. Control partidario (continuación)

País	Tipo de control
Perú	La Ley de Partidos Políticos dispone que todos los partidos cuenten con un órgano encargado de la contabilidad y finanzas partidarias, llamado Tesorería. Además este órgano es responsable de las obligaciones que en materia contable establece dicha norma.
Rep. Dominicana	N/A
Uruguay	N/A
Venezuela	Cada candidato u organización con fines políticos designará a la persona responsable de los recursos financieros, notificando su designación al Consejo Nacional Electoral, por medio de la Oficina Nacional de Financiamiento de Partidos Políticos y Campañas Electorales, con quince (15) días de antelación al inicio de la campaña electoral.

Tabla 3. Régimen de sanciones

País	Pecuniaria	Administrativa	Penal	Caso de aplicación
Argentina	Sí. Dejar de recibir fondos y sufrir multas en dinero. Si los partidos o candidatos en conjunto traspasan las prohibiciones y los límites en términos de gastos de campaña o recibieran donaciones prohibidas serán sancionados con la pérdida del derecho a recibir contribuciones, subsidios y todo recurso de financiamiento público anual por un plazo de uno a cuatro años y los fondos para financiamiento público de las campañas electorales por una o dos Elecciones.	No	Sí. La inhabilitación para el ejercicio de los derechos políticos y de cargos públicos y partidario, por un periodo de seis meses a diez años.	Se trata de un ejemplo excepcional: el Fallo No. 3010 del 21 de marzo de 2002 de la CNE ratifica la sentencia de la Juez Electoral de la Capital Federal que intima al apoderado del Partido Nacionalista Constitucional a presentar el balance correspondiente a la campaña electoral realizada por esa agrupación en las elecciones nacionales del 24 de octubre de 1999.
Bolivia	N/R	Sí. Suspensión del financiamiento estatal y del derecho a participar en elecciones nacionales y municipales	N/R	La CNE inició un juicio coactivo al partido Conciencia de Patria, ya desaparecido, para la devolución de fondos a la CNE debido a gastos injustificados y facturas con respaldo injustificado en las elecciones nacionales de 1997.

Tabla 3. Régimen de sanciones (continuación)

País	Pecuniaria	Administrativa	Penal	Caso de aplicación
Bolivia				También se hizo un cargo de devolución de fondos \$US 300 mil a Acción Democrática Nacionalista por concepto de gastos no respaldados de financiamiento estatal en un año no electoral (2001).
Brasil	Se aplicará multa por valor de 50.000 a 100.000 UFIR en caso de divulgación de encuestas electorales no registradas o de manipulación del resultado de encuestas.	Sí. En los casos de delitos electorales graves, los candidatos pueden hacerse pasibles de la cancelación del registro de la candidatura, la suspensión de la confirmación de su elección o de una orden de casación.	Existen sanciones penales para los responsables de fraude en las encuestas electorales y por obstrucción del acceso a los datos técnicos de las encuestas (Ley 9504, Arts. 33-35). Igualmente, existen sanciones de 6 a 12 meses de detención para los delitos referentes a la prohibición de la propaganda electoral el día de las elecciones y del uso de símbolos, frases o imágenes vinculadas al gobierno (Ley 9504, Art. 39 y 40)	En varios casos, fueron casados los registros de los candidatos debido a infracciones de la legislación electoral. La casación de candidatos después de registrada su elección es muy rara, restringiéndose hasta ahora a unos pocos casos aislados.
Colombia	Multas que van de 2 millones a 20 millones de pesos (\$710 a \$7100).	El ALN 1 de 2003 dispuso la pérdida de la investidura para quienes violen	Sí. Además dichas sanciones (multas) implican comisión de	Candidatos: En el 2001 se abrieron 142 investigaciones y se produjeron

Tabla 3. Régimen de sanciones (continuación)

País	Pecuniaria	Administrativa	Penal	Caso de aplicación
Colombia		los topes de campaña.	delitos, pueden haber penas de pérdida de libertad, dependiendo de la gravedad (no hay responsabilidad penal corporativa en Colombia)	35 sanciones. En el 2002, 3436 investigaciones y 5 sanciones. En el 2003, 1449 investigaciones y 116 sanciones. Partidos: En el 2001 se abrieron 16 investigaciones y se produjeron 14 sanciones.
Chile	N/A	N/A	N/A	N/A
Costa Rica	La no presentación en tiempo de los informes conlleva a que los partidos políticos, pierdan un cinco por ciento (5%) del monto que les corresponda en la contribución estatal. (Artículo 176, Código Electoral).	N/R	Los tesoreros de los partidos pueden ser sancionados con pena de prisión de dos a doce meses, si no cumplen la advertencia del TSE de presentar sus reportes. Cabe destacar, sin embargo, que esta obligación ha quedado sin sanción, pues esta última fue declarada inconstitucional mediante voto de la Sala Constitucional N° 1750-97 del 21 de marzo de 1997. Violación de las prohibiciones y límites en materia de financiación acarrea prisión de dos a seis años.	En abril de 2003, la CGR denunció ante el Ministerio Público a siete dirigentes del PUSC, PLN y PRC por la presunta comisión de irregularidades en el proceso de liquidación de gastos para recibir el pago de los subsidios estatales. En el transcurso de la campaña del 2002, se reveló que el PLN recibió donaciones privadas en trasgresión a la normativa vigente. Las irregularidades condujeron a la separación temporal del partido del ex-candidato presidencial Rolando Araya y su tesorero de campaña, Emilio Baharet.

Tabla 3. Régimen de sanciones (continuación)

País	Pecuniaria	Administrativa	Penal	Caso de aplicación
Ecuador	Sí. Tanto para los partidos políticos, por aportaciones excesivas como por no entrega de información. Multa de hasta \$ 3000 US. Para candidatos, por aportaciones ilícitas paga una multa equivalente a la aportación. Para el donante por aportaciones ilícitas la pena es el pago del triple de la aportación.	El candidato que recibe aportaciones ilícitas pierde la dignidad para la cual fue elegido. Si se trata de donante, éste pierde los derechos políticos por dos años.	De existir indicios de responsabilidad penal, trasladará los documentos incriminatorios al Ministerio Público, para los efectos previstos en el Código de Procedimiento Penal.	Las agrupaciones Partido Renovador Institucionalista, Acción Nacional (PRIAN) y Sociedad Patriótica (SP) fueron sancionados con una multa por excederse en el gasto electoral.
El Salvador	N/A	N/A	N/A	N/A
Guatemala	N/A	N/A	N/A	N/A
Honduras	Sí están previstas. Los partidos deben pagar el doble del monto de la donación ilícitamente aceptada. (Artículo 242 LEOP).	Sí están previstas. Inhabilitación de dos a tres años para el ejercicio del derecho a elegir y ser electo, y para el desempeño de cargos públicos. (Art.243 LEOP).	N/R	N/A
México	Sí. Existen para los partidos políticos y coaliciones. También se establece que a quien viole las restricciones para las aportaciones de financiamiento que no provengan del	El IFE conocerá de las infracciones que cometan los partidos políticos y las agrupaciones políticas, independientemente de las responsabilidades en que incurran sus dirigentes,	El Código Penal Federal establece en su Título Vigésimo Cuarto denominado 'Delitos electorales y en materia del Registro Nacional de Ciudadanos', en 13 artículos (del	En relación con el proceso electoral federal 1999-2000, el IFE determinó aplicar una multa de 1 mil millones de pesos (101'755.13 mdd) al Partido Revolucionario Institucional (PRI) por haber

Tabla 3. Régimen de sanciones (continuación)

País	Pecuniaria	Administrativa	Penal	Caso de aplicación
México	erario público, se le podrá sancionar con multa de hasta el doble del monto donado indebidamente. Si se reincide en la falta, el monto de la multa podrá ser aumentado hasta en dos tantos más.	miembros o simpatizantes, pudiendo ser sancionados: 1) con multa de 50 a 5 mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal; 2) con la reducción de hasta el 50% de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda, por el período que señale la resolución; 3) con la supresión total de la entrega de las ministraciones del financiamiento público que le corresponda, por el período que señale la resolución; 4) con la suspensión de su registro como partido político o agrupación política; y 5) con la cancelación de su registro como partido político o agrupación política.	401 al 413), los tipos delictivos y las sanciones aplicables en cada caso. Hay sanciones de 1 a 9 años para candidatos y de 1 a 9 años de prisión para donantes cuados éstos sean funcionarios públicos.	recibido 500 millones de pesos (50'877.56 mdd) del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana no reportados en sus informes financieros. También se halla pendiente de resolución por la vía administrativa ante el IFE y por la vía penal ante la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE), el conocido en México como 'Caso Amigos de Fox' que involucra recursos supuestamente provenientes del exterior y no reportados por el Partido Acción Nacional (PAN) en sus informes, durante la campaña electoral del hoy Presidente de la República. En otro caso de gran repercusión nacional, recientemente se multó al Partido de la Sociedad Nacionalista (PSN) con una multa de 140 millones de pesos por

Tabla 3. Régimen de sanciones (continuación)

País	Pecuniaria	Administrativa	Penal	Caso de aplicación
México				violaciones graves en el ejercicio del financiamiento público otorgado.
Nicaragua	A los partidos políticos o alianzas de partidos que reciban contribuciones prohibidas se les impondrá una multa equivalente al doble de la donación o contribución ilícita (Art.105 LE).A las personas jurídicas o las personas naturales que efectúen aportaciones prohibidas se les aplicará una multa equivalente al doble de la contribución ilícita.	Si los hechos punibles son realizados por candidatos inscritos, se les cancelará su inscripción de candidatos y serán inhabilitados para ejercer cargos públicos de uno a tres años. Si la comprobación de los delitos se diera cuando ya los candidatos estuvieran electos, no podrán ejercer el cargo para el que fueron electos.	La ley electoral señala también que si un partido o alianza de partidos políticos recibe contribuciones prohibidas, además de incurrir en sanciones pecuniarias, tendrá las sanciones penales que corresponden para las autoridades, mandatarios y/o representantes que hubieren intervenido en el hecho punible.	Están en proceso los casos relacionados con las últimas elecciones generales (Noviembre 2001).
Panamá	El no cumplir con la obligación de llevar los nuevos registros de	Suspensión de los desembolsos de los partidos políticos al no registrar sus	En caso de apropiación indebida o peculado, a cargo de la	Se han suspendido desembolsos a varios partidos hasta que

Tabla 3. Régimen de sanciones (continuación)

País	Pecuniaria	Administrativa	Penal	Caso de aplicación
Panamá	donantes que ha impuesto la reforma de diciembre de 2002, conlleva una sanción de multa de cien a mil balboas o la retención de los fondos asignados mediante el subsidio estatal. Si se trata de un candidato la multa es de 100 a 500 Balboas. (Artículo 365 del CE).	donaciones y no presentar a tiempo los informes trimestrales del subsidio (Artículo 365 del CE).	Justicia Penal ordinaria.	presentaron los informes correspondientes al subsidio.
Paraguay	La sanción para los partidos políticos, es la cesación de todo aporte, subsidio o subvención por parte del Estado. En caso de infracción a las demás prohibiciones del artículo 68 CE, las penas se reducen al pago de multas tanto por parte del donante como del partido o movimiento donatario.	Sí, están contempladas en el artículo 68 del CE, aunque la más grave es la del artículo 78: "Son causas de extinción de los partidos y movimientos políticos: h) la comprobada recepción de auxilio económico, directivas o instrucciones de organizaciones o gobiernos extranjeros".	El Código Electoral en el artículo 324 inc. "a" castiga con la pena penitenciaria de uno a seis meses más una multa equivalente a cien jornales mínimos (600 dólares americanos) para quienes realizaren actos de propaganda electoral una vez vencido el plazo establecido. Los aportantes individuales que no puedan justificar el origen de sus aportes serán penados de conformidad al artículo 321, que son de uno a dos años de penitenciaría, más una multa equivalente a trescientos jornales mínimos (\$1800 US).	En el marco de las votaciones del pasado 27 de abril, el fiscal Guillermo Zillich alegó en su imputación contra los directivos de las radios Nandutí, 9.70 y Primero de Marzo, Humberto Rubin, Alejandro Domínguez, Wilson-Smith y Alcides Riveros, respectivamente, que los mismos infringieron el artículo 306 del Código.

Tabla 3. Régimen de sanciones (continuación)

País	Pecuniaria	Administrativa	Penal	Caso de aplicación
Perú	Se sanciona con la pérdida del derecho al financiamiento público cuando el partido político no cumpla con presentar la contabilidad detallada de los ingresos y gastos en el plazo correspondiente. Aplica una multa cuando se acredite que el partido político recibió recursos de fuente prohibida o que la información de contabilidad de ingresos o gastos haya sido omitida o adulterada intencionalmente. La multa será equivalente a no menos de 10 ni más de 30 veces el monto correspondiente. Aplica una multa cuando se acredite contribuciones anónimas o individuales superiores a los topes establecidos. La multa será de entre 10 y 30 veces el monto de la contribución recibida.	N/A	N/A	No se han aplicado sanciones nunca.
Rep. Dominicana	N/A	N/A	N/A	N/A
Uruguay	N/A	N/A	N/A	N/A
Venezuela	Artículo 261 de la Ley Orgánica del sufragio y	N/R	Delito electoral Art. 258 Ley Orgánica del	La única sanción conocida fue en la campaña

Tabla 3. Régimen de sanciones (continuación)

País	Pecuniaria	Administrativa	Penal	Caso de aplicación
Venezuela	participación política: "Los responsables de los partidos políticos o grupo de electores, candidatos a cargos de representación popular, electores y ciudadanos en general que incumplan las regulaciones sobre campaña, publicidad y propaganda electoral, establecido en esta ley y en el Reglamento General Nacional, serán sancionados con multa equivalente de doscientas (200) a quinientas (500) unidades tributarias".		sufragio y participación política: "Serán penados con prisión de dos (2) a tres (3) años: Numeral 3: (...) El responsable de los partidos políticos o grupos de electores, así como el candidato que reciba contribuciones o financiamiento de forma anónima"... Mismo artículo en el numeral 5 dice: (...) el candidato que oculte información o suministre datos falsos al CNE, sobre su gasto de campaña. Cuando el candidato, el partido político o grupo de electores hubiese delegado la administración de los fondos, el delegatario será responsable a los efectos del presente artículo. Si se prueba que el candidato o su delegatario han recibido dinero o bienes provenientes de delito, la pena se elevará al doble".	electoral del 2000, cuando el CNE impuso una multa de Bs. 4.000.000 al Presidente Hugo Chávez por uso indebido de los recursos públicos para promoción de su candidatura.

Tabla 4. Resumen de tendencias relevantes

Organismos encargados del control	Régimen de sanciones	Aplicación efectiva de las normas	Legislación vigente	Debate sobre el tema
<p>La tendencia dominante es otorgarle a los Organismos Electorales la función de control y aplicación de estas normas. También se observa una marcada tendencia a involucrar a las entidades contraloras, como coadyuvantes de los órganos electorales.</p> <p>En cuanto a los partidos políticos y organismos especializados de la sociedad civil, existe una clara diferencia; varias legislaciones les asignan a los partidos un rol importante en el control financiero, mientras que ninguna otorga a las ONG's ese reconocimiento no obstante la destacada función de las mayoría de ellas.</p>	<p>La tendencia es bastante homogénea en los países que tienen regulado un régimen de sanciones. Casi todos contemplan los 3 tipos: pecuniarias, administrativas y penales. Es también una tendencia bastante consistente que las sanciones penales se rigen por el derecho común, tanto en el campo del Derecho Penal como en el Procesal Penal.</p>	<p>En Sudamérica se han aplicado de manera muy diferente en casi todos los países, con resultados también disímiles, pero que marcan la tendencia a la puesta en práctica de la legislación existente. Las excepciones son Chile y Uruguay que no tienen regulación y Perú a pesar de las evidencias de los Vladivideos y la denuncia del financiamiento Soros para Toledo.</p> <p>En Centroamérica y el Caribe ocurre lo contrario, casi no se han aplicado las normas, por ausencia de ellas (El Salvador, Guatemala) o por falta de voluntad política (República Dominicana y Honduras). La excepción la constituyen Costa Rica y Panamá,</p>	<p>Los diferentes sistemas electorales presentan deficiencias que podríamos numerar así:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Hay dispersión de los cuerpos normativos y/o ausencia de regulación. 2) Carencia de atribuciones y recursos para los organismos de control. 3) Falta de independencia de varios de los organismos electorales que ejercen el control, dada su naturaleza partidista. 4) La activación de los mecanismos de control se realiza básicamente por medio de la denuncia. 5) El régimen de sanciones aunque gradualizado, es de carácter correccionalista. 6) No existen estímulos que promuevan el cumplimiento de las normas. 7) Falta darles mayor responsabilidad a los organismos de 	<p>Existe plena conciencia sobre la necesidad de reformular los sistemas. Aquellos sistemas que tienen regulaciones más o menos desarrolladas, están revisándolas como es el caso de Argentina (Mesa de Dialogo Argentino) y México, después de los casos PEMEX y Amigos de Fox. Sin embargo también hay indiferencia y, en algunos casos bloqueo a cualquier cambio, por parte de los propios partidos políticos, como se señala para Costa Rica y también ocurre en El Salvador. En la mayoría de países, la población en general desconoce este tema, aunque por otra parte, las organizaciones de la sociedad civil comienzan a tener un rol más</p>

Tabla 4. Resumen de tendencias relevantes (continuación)

Organismos encargados del control	Régimen de sanciones	Aplicación efectiva de las normas	Legislación vigente	Debate sobre el tema
		<p>donde se han ventilado algunos casos e impuesto sanciones.</p> <p>México se encuentra a la vanguardia, tanto por la actuación de sus órganos electorales y auxiliares (IFE, TEPJF, FEPADE) como porque su normativa es bastante completa. Sin embargo es en México donde también encontramos los riesgos de evadir la aplicación de las normas por la injerencia de otra jurisdicción, la constitucional.</p>	<p>control interno de los partidos políticos y regular la participación de las ONG's especializadas.</p>	<p>protagónico tanto en la auditoría como en poner en la agenda de la opinión pública, sobre todo con el apoyo de los medios de comunicación, estos temas; igual que en la elaboración de iniciativas orientadas promover reformas.</p>

Bibliografía

- Carrillo, M. et al. (2003). *Dinero y contienda político-electoral*. México: Fondo de Cultura Económica/Instituto Federal Electoral.
- Casco, G. (2003). *Honduras. Estudio de caso nacional*. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina.
- Citizens' Research Foundation (1997). *Campaign finance today is characterized by an expanding political arena, in which significantly increasing amounts of money flow in novel and constantly changing ways*. Report of the Task Force on Campaign Finance Report Los Angeles, California.
- Cordero, L. A. (2003). *Costa Rica. Estudio de caso nacional*. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina.
- De Cabo de la Vega, A. (1994). *El Derecho Electoral en el marco teórico y jurídico de la representación*. México: Universidad Nacional Autónoma de México/ Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- De Freitas, M. (2003). *Venezuela. Estudio de caso nacional*. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina.
- De la Calle, H. (2003). *Colombia. Estudio de caso nacional*. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina.
- Del Castillo, P. & Zovatto, D. (1998). *La financiación de la política en Iberoamérica*. San José: IIDH/CAPEL.
- Duarte, I. (2003). *República Dominicana. Estudio de caso nacional*. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina.
- Fuentes, C. (2003). *Chile. Estudio de caso nacional*. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina.
- Gruenberg, C. (2003). *Argentina. Estudio de caso nacional*. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina.
- Lapp, M. (2002). Documento presentado en la *Segunda Reunión del Foro Interamericano sobre Partidos Políticos*. Vancouver, Canadá, UPD/OEA. Diciembre 2002.
- Marchewka, P. (2003). *Paraguay. Estudio de caso nacional*. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina.

- Marroquín, M. (2003). *Guatemala. Estudio de caso nacional*. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina.
- Mayorga, R. (2003). *Bolivia. Estudio de caso nacional*. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina.
- Medina, P. (2003). *Perú. Estudio de caso nacional*. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina.
- Nassmacher, K. H (2003). *Funding of Political Parties and Election Campaigns*. Handbook Series,8, p: 139. Sweden: International IDEA.
- Njaim, H. (2003). *Venezuela. Estudio de caso nacional*. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina.
- Núñez, A. (2003). *México. Estudio de caso nacional*. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina.
- Rial, J. (2003). *Uruguay. Estudio de caso nacional*. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina.
- Rowland, M. (2003). *Ecuador. Estudio de caso nacional*. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina.
- Speck, B. (2003). *Brasil. Estudio de caso nacional*. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina.
- The Economist. Semana del 17-23 de agosto del 2002. No. 8286. London.
- Ulloa, F. (2003). *El Salvador. Estudio de caso nacional*. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina.
- Valdés, E. (2003). *Panamá. Estudio de caso nacional*. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina.
- Zelaya, R. M. (2003). *Nicaragua. Estudio de caso nacional*. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina.
- Zovatto, D. (2003). América Latina. En: Carrillo, M. et al. *Dinero y contienda político-electoral*. México: Fondo de Cultura Económica/Instituto Federal Electoral.
- Zovatto, D. (2003). The Legal and Practical Characteristics of the Funding of Political Parties and Election Campaigns in Latin America. En: *Handbook on Funding of Political Parties and Election Campaigns*. Sweden: International IDEA.

Financiamiento político y perspectiva de género

Ana Isabel García Quesada

Este documento tiene por objetivo hacer un “estado del arte” de la información disponible sobre género y financiación de partidos políticos y sus campañas en Latinoamérica. Para ello, se ha realizado una revisión de las reflexiones sobre la materia publicadas y puestas a disposición en espacios cibernéticos, incluyendo aspectos normativos e institucionales, así como consultas con especialistas y líderes de diferentes países de la región¹.

En un primer apartado se presenta una breve introducción conceptual a las temáticas de género y financiación de partidos y campañas, así como a la articulación paradigmática actualizada de ambas temáticas. Como parte de esta contextualización, se repasa el panorama sobre género y participación política en América Latina, con énfasis en los puestos públicos por designación y elección a nivel nacional. Asimismo, forma parte de esta ubicación temática el marco normativo sobre género y financiación de partidos y campañas políticas, en el que se consideran los ámbitos internacional, hemisférico y nacional.

El siguiente acápite da cuenta de las implicaciones que tiene para mujeres y hombres el que los sistemas de financiación de partidos y campañas tengan o no dimensión de género. A continuación se presentan algunos ejemplos de buenas prácticas identificadas en la región y las principales conclusiones a las que se ha logrado llegar sobre la base de esta información disponible y se formulan recomendaciones para diferentes sectores, a fin de fortalecer la dimensión de género en este ámbito de nuestros sistemas políticos y electorales.

¹ Véase listado de personas entrevistadas y consultadas al final del documento. Una primera aproximación al tema objeto de este documento fue realizada por la consultora Laura I. Velásquez para OEA/IDEA.

I. Introducción conceptual sobre género y financiación de partidos políticos y campañas electorales

Una consideración de partida, que es necesario adoptar en un estudio de esta naturaleza, es que el marco conceptual no refiere a un solo ámbito temático, sino a la necesidad de cruzar adecuadamente dos de ellos: la temática de género y la que refiere a la financiación de partidos políticos y campañas electorales. Es una evidencia que la literatura sobre género muestra la existencia de diversos enfoques. Sin necesidad de hacer un recuento pormenorizado de los distintos enfoques y su evolución, es importante mostrar cuál es el enfoque que se adopta en esta oportunidad para producir un cruce temático adecuado. De igual forma, es necesario partir del esclarecimiento acerca de los diferentes sistemas de financiación existentes.

El trabajo de investigación y análisis realizado sobre género y financiación evidencia dos aspectos fundamentales: por una parte, que se trata de un ámbito poco explorado tanto desde quienes estudian la temática de género (el énfasis ha estado en el problema de la participación de las mujeres en las estructuras de poder y de toma de decisión políticas), como desde los estudios sobre financiación de partidos políticos y campañas electorales (en los que la dimensión de género ha estado sistemáticamente excluida del análisis), y por otro lado, que cuando se ha intentado hacer esta relación temática, se tiende a hacerlo con un enfoque sesgado del concepto género, reduciéndolo al de *mujer*, así como con una visión incompleta acerca de los sistemas de financiación.

Sin embargo, existe una creciente literatura en torno al diagnóstico que justifica la necesidad de una mayor reflexión sobre género y financiación de partidos y campañas. Aunque no es el objeto de este trabajo reproducir aquí tal diagnóstico, puede afirmarse que una reflexión en tal sentido se justifica por dos razones complementarias. En primer lugar, porque existe evidencia de que las mujeres tienen obstáculos, por razones de género para acceder a puestos de dirección y representación en los sistemas y partidos políticos, que hace más necesario el acceso a recursos para remontar esa desigualdad (Ballington, 2004).

En segundo lugar, porque la entrada de las mujeres en los sistemas y partidos políticos no sólo es una cuestión de justicia, que interesa sobre todo a las mujeres, sino que tiene un marcado interés para los propios partidos y sistemas políticos. Como se ha demostrado en otra oportunidad (García y Gomáriz, 2000), la crisis de la legitimidad de la política y sobre todo de los fundamentos de la representación, presenta una determinación de género muy importante. En efecto, la llegada de nuevas entrantes mujeres a los sistemas políticos y a los partidos políticos aumentará las bases de un proceso de reconstrucción de la centralidad de la política. Por el contrario, si los sistemas y partidos políticos se mostraran en el futuro con enormes trabas para la llegada de esas nuevas entrantes mujeres, la deslegitimación de la política tendería a aumentar, sobre todo porque en los últimos veinte años se ha producido un salto cualitativo en las capacidades simbólicas de las mujeres para procesar y operar en política. En suma, el aumento de las bases de sustentación que significa la creciente llegada de las mujeres a la política es del mayor interés para

los propios partidos y sistemas políticos².

Existen, pues, razones suficientes que justifican una reflexión sobre género y financiación de partidos y campañas, pero mostrar ese diagnóstico justificatorio no es el objetivo que aquí se pretende, sino, más bien, mostrar cuál es la situación, tanto en términos normativos como operativos, que relaciona actualmente financiación de partidos con equidad de género. Al plantearse el cruce temático entre ambos conceptos (género y financiación de partidos y campañas) y constatar la laguna cognoscitiva existente respecto de un planteamiento riguroso de tal cruce, ello obliga a hacer primero un breve repaso de la evolución paradigmática que ha tenido cada una de estas temáticas. Esta actualización conceptual, como se verá, tiene efectos en el análisis de género de los sistemas de financiación existentes en la región, sus perspectivas y principales retos.

1. Evolución paradigmática del concepto de género

El concepto género se comienza a utilizar en las ciencias sociales a mediados del siglo pasado, para dar cuenta de las atribuciones socioculturales que se otorgan a mujeres y hombres por el hecho de haber nacido con un determinado sexo biológico. Estas determinaciones, que establecen oportunidades, expectativas y patrones de conducta, construyen un sistema de género no sólo diferenciado sino jerarquizado. El género es además un criterio que ordena las relaciones entre actores y establece una estructura u organización social (en conjunto con otros principios de diferencia y jerarquización: raza, cultura, credo, región, nacionalidad, edad, pertenencia a una generación, etc.). Cada contexto cuenta con un sistema de género específico que incluye una serie de factores que se interrelacionan y condicionan entre sí, sea como sistema de clasificación con categorías lingüísticas y mentales que orientan los sentimientos e impulsos simbólicos, sea como sistema de prácticas sociales, sea como reglas que alientan o sancionan ciertos comportamientos, o bien como sistema de intercambio e interdependencia entre diferentes actores. Trabajar con perspectiva de género implica tomar en cuenta, en forma diferenciada, algunos de los factores del sistema de género, así como las aspiraciones y necesidades específicas de mujeres y hombres.

Puede afirmarse que, en la aplicación del enfoque de género durante la segunda mitad del siglo XX, tiene lugar una transición que va desde una política de apoyo a las mujeres, con una perspectiva frecuentemente asistencial, hasta una estrategia que considera a las mujeres como sujetos de derechos y oportunidades en un contexto más amplio que hay que modificar. En relación con los procesos de desarrollo, esta transición acabó por reconocerse como el paso de la estrategia de Mujer en Desarrollo (MED) a la denominada Género en el Desarrollo (GED). En la concepción MED, el foco es la mujer y la acción se refiere sobre todo a sus necesidades prácticas, lo cual complementa el desarrollo y capacita a las mujeres para participar en el desarrollo; el desarrollo operativo de esta concepción se concreta a través de proyectos para mujeres, o de componentes separados para mujeres en los proyec-

² Otra cosa es, por supuesto, si el político, convencido del interés general que supone integrar mujeres, mantiene ese juicio claro cuando, al final del día, enfrenta la necesidad de competir personalmente con una de esas mujeres que llegan a la escena política.

tos generales. Mientras que en la idea GED, el foco está puesto en las determinaciones de género de mujeres y hombres, y en los intereses estratégicos de las mujeres; el objetivo es la equidad de género y el disfrute compartido de los resultados del desarrollo y las mujeres son sujetos del desarrollo, como lo son los hombres.

Durante los años noventa se produce un esfuerzo por integrar el enfoque de género en los proyectos, si bien lo cierto es que la puesta en práctica se hace también a través de proyectos para mujeres y de componentes separados para mujeres, cuya principal diferencia refiere a la mayor atención que se presta a los intereses estratégicos de las mismas. Esta contradicción entre la perspectiva conceptual del GED (enfoca las determinaciones de género y no sólo a las mujeres) y su desarrollo operativo (las mujeres siguen siendo las agentes y las beneficiarias) se ha mantenido desde los años ochenta, y es parte de las razones por las que se plantea su crítica y modificación desde fines de los años noventa, cuando tiene lugar una segunda transición en el enfoque GED, correspondiente a la creciente percepción de que es necesario superar la inconsistencia entre una perspectiva de género amplia en lo teórico pero reducida a las mujeres en el campo técnico y operativo, algo que está conduciendo a la idea de que es necesario un cambio estratégico que se oriente hacia un enfoque género-inclusivo.

Estos nuevos planteamientos se han manifestado también en las últimas conferencias internacionales sobre la materia. Dos temáticas emergentes han sido subrayadas en la Resolución de la Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas, denominada Beijing + 5. Por un lado, el énfasis que contiene el documento acerca de los efectos contradictorios de la globalización y los más nocivos del ajuste estructural económico en los países en vías de desarrollo; por el otro, la atención que hay que prestar a la integración de los hombres en el cambio de las relaciones de género.

De la búsqueda de propuestas que enfrenten mejor estos nuevos desafíos se producen varios intentos paralelos y convergentes en diferentes países. En el mundo anglosajón comienza a hablarse de la “*engendered society*” o sociedad con perspectiva de género (aunque la traducción no es fácil). En la Europa del sur, principalmente en Italia y España, se plantea la idea de un cambio en el contrato social entre los géneros. Es en Alemania donde la propuesta adquiere una mayor formalización y se denomina explícitamente *Democracia de Género*.

Más allá de cuál sea la denominación específica que se adopte, parece evidente que el proceso de evolución paradigmática señala una transición desde un enfoque centrado únicamente en las mujeres, que pasa a otro más amplio basado en la categoría de género, y que tras un período, donde frecuentemente se confunde género con mujeres, se está accediendo a una perspectiva género-inclusiva que comprende al conjunto de la población, reconoce identidad y roles de género en mujeres y hombres, y se ocupa principalmente de las relaciones entre ambos géneros.

Conocer esta evolución paradigmática es útil para realizar el análisis de género de los sistemas de financiación de partidos políticos y campañas, pues aclara por qué ha sido frecuente que en vez de la visión género-inclusiva (mujeres y hombres tenemos identidad de género), se haya tendido a plantear cuál es la situación de las mujeres en dichos sistemas: por un lado, la relación entre el concepto género y el desarrollo socioeconómico de los países ha sido objeto de estudio especialmente

por autoras mujeres; y por el otro, ha sucedido que, sobre todo cuando se ha tratado de sistematizar las acciones y estrategias impulsadas por diversos sectores (principalmente por parte de los gobiernos y la cooperación internacional), ello se ha hecho con el objetivo de promover la participación femenina en el logro de dicho desarrollo.

2. Los sistemas de financiación de partidos políticos y campañas electorales

Ahora bien, en cuanto a los sistemas de financiación de partidos y campañas, se trata éste de un tema de reciente estudio, sobre todo en el área latinoamericana, que aún enfrenta grandes vacíos de información así como problemas para su acceso, debido sobre todo a falta de transparencia con respecto a los fondos adquiridos y utilizados por los partidos políticos. Para efectos del análisis sobre la dimensión de género en los sistemas de financiación, es útil recordar algunas de las características principales que estos presentan en América Latina.

De acuerdo con Zovatto³, la doctrina mayoritaria en la región (diecisiete países, la excepción es Venezuela) es que los partidos políticos son asociaciones privadas que cumplen funciones públicas o de interés general, por lo cual pueden ser sujetos pasivos de financiación pública⁴. Todos los diecisiete países han legislado en torno a un sistema de financiación mixto, es decir, en el que los partidos reciben tanto fondos públicos como privados, y la mayoría cuenta con subvenciones públicas directas (en dinero o bonos) o indirectas (facilidades en cuanto a servicios, infraestructura, beneficios tributarios, acceso a medios de comunicación, capacitación, transporte, incentivos para el ejercicio ciudadano del voto, etc.).

Asimismo, las legislaciones electorales vigentes en la región delimitan las actividades para las que se puede utilizar el financiamiento público directo: a) actividades electorales y partidarias, b) fines electorales únicamente y c) formación y capacitación de cuadros, investigación, desarrollo institucional de las agrupaciones partidarias y campañas de educación cívica, y solamente en Perú la recién aprobada normativa permite el uso de este tipo de financiamiento sólo para fines partidarios. En cuanto al financiamiento público indirecto, destaca que en la mayoría de países se contempla el acceso gratuito a los medios de comunicación estatales, privados o a ambos (sobre todo para la campaña electoral).

3. Un cruce temático actualizado

Un cruce temático adecuado entre género y financiación debe efectuarse tomando en cuenta las consideraciones paradigmáticas antes realizadas, de tal forma que esa articulación se base en conceptualizaciones actualizadas. Es decir, tratar de

³ Véase Zovatto, Daniel (2003), pp. 33-96. Su estudio comprende dieciocho de los diecinueve países latinoamericanos; se excluye a Cuba.

⁴ La introducción de esta normativa arranca en 1928 en Uruguay, siguiéndole Costa Rica en 1949, en los años cincuenta y sesenta Argentina (1957 y 1961) y Perú (1966); en los setenta Venezuela (1973), aunque la elimina en 1999), Nicaragua (1974), México (1977) y Ecuador (1978); en los años ochenta legislan Honduras (1981), El Salvador (1983), Guatemala y Colombia (ambos en 1985) y Chile (1988), para finalmente en los años noventa ser completada la lista con Paraguay (1990), Brasil (1995), Bolivia, Panamá y República Dominicana (1997).

Tabla 1. Principales diferencias analíticas que establece un cruce actualizado entre género y financiación de partidos y campañas políticas

Financiación	Enfoque género = mujer	Enfoque democracia de género
Conceptualización		
Política de ingresos y egresos de los partidos tanto para sus actividades electorales como permanentes.	¿Contempla esa política (explícita o implícitamente) que parte de los recursos deben destinarse a actividades con y para mujeres?	¿Contempla esa política (explícita o implícitamente) que los recursos deben utilizarse con algún criterio de género, es decir, que considera tanto a mujeres como a hombres para todas sus actividades?
Tipos de financiación		
<ul style="list-style-type: none"> a) Financiación pública (con tres modalidades de entrega: directa, indirecta y mixta) b) Financiación privada (incluyendo la de agremiados) c) Financiación mixta (combinación de las dos anteriores). 	¿La entrega y el uso de esos recursos consideran de alguna manera específica su destino para actividades con y para mujeres?	¿La entrega y el uso de esos recursos establecen que las actividades financiadas de esta forma deben tener criterios de género, es decir, contemplar las necesidades y particularidades tanto de mujeres como de hombres?
Tipos de financiación fuera de control legal y ciudadano		
<ul style="list-style-type: none"> a) Tráfico de influencias b) Narco-política c) Corrupción (desvío de servicios, creación de empleos inexistentes, compra de votos, cohecho, defraudación de la administración pública, participación en tráfico y servicio ilícitos) d) Apoyo por parte de gobiernos de otros países a partidos en lucha electoral. e) Apoyo y respaldo por parte de organismos internacionales a iniciativas de partidos políticos en lucha electoral. f) Creación de ONG para canalizar financiamiento público y privado (incluso donaciones gubernamentales) 	Dado que más bien se trata de una financiación no deseable, la pregunta sería bajo este enfoque: ¿En qué medida (cuántas y en qué modalidades) participan mujeres en estos tipos de financiamiento ilegal?	Tomando en consideración que se trata de una financiación no deseable, la pregunta bajo este enfoque actualizado sería: ¿Cuál es la participación de las mujeres y cuál es la participación de hombres en este tipo de actividades financiadas ilegalmente? ¿Son iguales en cantidad y características? ¿En qué y por qué se diferencian?

realizar el estado del arte sobre género y financiación, debe procurar realizar una mirada género-inclusiva de los sistemas vigentes de financiación de partidos políticos y campañas electorales, de tal forma que se pueda reconocer si los diversos sistemas consideran o afectan igual (positiva y/o negativamente) a mujeres y a hombres, y si no es así, en qué consisten esas diferencias y por qué.

La tabla 1 facilita la comprensión sobre los alcances de este cruce temático actualizado, que con el enfoque género-inclusivo (Democracia de Género) busca superar una visión reducida del concepto (género no es igual a mujer) y que se basa en una descripción amplia de lo que se entiende por financiación de partidos y campañas políticas.

Responder a las preguntas de la columna derecha de la Tabla 1 ofrecería una imagen comparativa de las principales diferencias de género que presentan los sistemas de financiación (legal e ilegal). Ciertamente esas preguntas se han formulado con fines explicativos y merecen mayor detenimiento en su formulación y análisis, algo que implica una investigación más profunda y específica. Pero resulta evidente que responden de una manera más integral al cruce de las dos temáticas: género y financiación de partidos. Este será el enfoque que aquí se adoptará, aunque en muchos casos ello guarde relación con la situación en la que se encuentran las mujeres.

A partir de este enfoque, es necesario insistir brevemente en la necesidad de describir y acotar el objeto de análisis que se plantea con este cruce temático. Puede afirmarse que tal objeto tiene tres componentes fundamentales: a) el análisis del proceso de entrada en los partidos y las campañas electorales de los recursos financieros, para ver si esos ingresos llegan con alguna determinación en materia de género; b) el análisis de los sistemas de contraloría y rendición de cuentas de los gastos de los partidos y las campañas políticas, para ver si estos tienen criterios en materia de género y c) el análisis de la correspondencia entre la existencia de compromisos en materia de género en las cartas ideológicas y los estatutos de los partidos y la distribución del gasto que hacen esos mismos partidos; esta dimensión del análisis tiene la virtud de la integralidad, pero obliga a estudiar a cabalidad todo lo que hacen o no hacen los partidos en materia de género.

En esta oportunidad, se va a cubrir parcialmente el objeto de análisis, centrándose sobre todo en los aspectos normativos. Resulta una evidencia la necesidad que existe de investigación en este campo, que apenas está tematizado, teórica y metodológicamente.

La relevancia que aquí se otorga al examen de los aspectos normativos, necesita de algunas precauciones metodológicas que hay que mencionar. En primer lugar, entre la norma escrita y la práctica suele haber diferencias no siempre explícitas, sistematizadas o conocidas; así que puede suceder que la norma no diga nada específico en materia de género, pero un análisis más profundo puede identificar algunas actividades que aplican dicho criterio. En segundo lugar, hay normativas superiores, especiales o específicas que establecen la obligación de promover la equidad de género, que pueden marcar una diferencia en el uso del financiamiento público (directo e indirecto) como, por ejemplo, una convención internacional, una reforma constitucional o la ley electoral, una ley específica nacional de promoción de la igualdad de derechos y oportunidades para mujeres y para hombres, o a veces los mismos estatutos partidarios establecen una política de género para el organismo. Como se verá más adelante, esto sucede en algunos países y es un aspecto que merece

atención particular, algo que resulta en un análisis más complejo de esta articulación temática entre género y financiación de partidos políticos y campañas electorales.

II. Marco normativo sobre género y financiación de partidos políticos y campañas electorales

En este acápite se examina, en primer término, el marco normativo internacional sobre la materia, para luego hacer consideraciones sobre el marco normativo a nivel nacional y partidario que existe en la región.

1. Marco normativo internacional y regional

No existe una normativa internacional específica sobre género y financiación de partidos y campañas. Sin embargo, al examinar varios instrumentos legales y compromisos estatales/gubernamentales relacionados con la temática de equidad de género, es posible componer un cuadro normativo y de mandato de políticas públicas que implica esa articulación de las dos temáticas. Se trata, ciertamente, de una articulación todavía deseable, pero no reconocer su existencia invisibiliza aún más dicha relación.

En primer lugar hay que recordar que la lucha de las mujeres por lograr la equidad de género en el mundo y en nuestra región en particular, ha encontrado eco en varias declaraciones, convenciones y compromisos estatales/gubernamentales a nivel mundial, internacional y regional. El logro de este convencimiento, como se verá, implica que como parte de los deberes de todo Estado que aspire a ser democrático, éste también debe velar por una financiación equitativa para la participación de mujeres y hombres en los espacios públicos políticos, incluyendo los de las organizaciones partidarias. Es decir, no se trata ya de una demanda por parte de las mujeres (la mitad histórica y culturalmente excluida de la toma de decisiones públicas y políticas), sino que mundialmente se ha reconocido como un deber estatal ineludible para el logro de la democracia, de orden jurídico y moral. Efectivamente, el tema del financiamiento equitativo forma parte de capítulos referidos a la promoción de la participación equitativa de mujeres y hombres en espacios y puestos de toma de decisión pública y política de varios instrumentos y acuerdos. A continuación se citan los más importantes:

a) La norma superior mundial es la Convención de Naciones Unidas “Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer”, promulgada en 1979 y que ha sido ratificada por todos los países de América Latina⁵. Como se sabe, por su carácter de convención internacional tiene carácter vinculante y, por tanto, su ratificación implica que es parte de la normativa que rige a nuestros países. Su mayor relevancia se refiere a que define (Art. 1) el término “discriminación contra la mujer” (como “toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la

⁵ Del continente americano, sólo Estados Unidos no ha ratificado esta Convención.

igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil en cualquier otra esfera”) y que establece que todo Estado Parte se ha comprometido a realizar “por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación” (Art. 2).

Relacionados con la temática política que nos ocupa, hay que indicar que varios artículos son muy claros en cuanto al tipo de modificaciones y acciones que se deben realizar; por ejemplo, que los Estados parte deben:

- “Consagrar, si aún no lo han hecho, en sus constituciones nacionales y en cualquier otra legislación apropiada el principio de la igualdad del hombre y de la mujer, asegurar por ley u otros medios apropiados la realización práctica de ese principio (Art.2a).
- “Adoptar medidas adecuadas, legislativas y de otro carácter, con las sanciones correspondientes, que prohíban toda discriminación contra la mujer” (Art. 2b).
- “Tomar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer practicada por cualesquiera personas, organizaciones o empresas” (Art. 2e).
- Tomar “en todas las esferas y en particular en las esferas política, social, económica y cultural, todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer, con el objeto de garantizarle el ejercicio y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre” (Art.3).
- Define el concepto de mecanismos de acción positiva (“medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto”) para alcanzar “los objetivos de igualdad de oportunidad y trato”. Asimismo, el artículo 7 compromete a los Estados a tomar “todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública” (Art. 4).
- Tomar “las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país y, en particular, garantizarán a las mujeres, en igualdad de condiciones con los hombres, el derecho a: a) Votar en todas las elecciones y referéndum públicos y ser elegibles para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas; b) Participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas, y ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales” (Arts. 7 a y b).

La ratificación de esta Convención ha tenido como consecuencia la progresiva modificación de constituciones y varios instrumentos legales, incluyendo códigos electorales y leyes de partidos políticos, así como la aprobación de leyes específicas para la promoción de las mujeres y la equidad de género en la mayoría de países de la región⁶. En materia de participación política, las principales modificaciones o

⁶ En diciembre del 2000 entró en vigor el “Protocolo Facultativo” de esta Convención, un instrumento internacional que, sin crear nuevos derechos, establece un mecanismo de aplicabilidad y exigibilidad de los derechos

normativas nuevas aprobadas se refieren sobre todo a la introducción del mecanismo de cuotas mínimas para mujeres en puestos de elección popular (cuotas), así como otras medidas tendientes a promover la equidad en cargos públicos y políticos.

b) El otro instrumento internacional es la “Plataforma de Acción” surgida de la “Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer”⁷, realizada en 1995 y organizada por la ONU, que también ha sido aprobada por todos los gobiernos de América Latina. Como se sabe, la aprobación de la Plataforma por parte de los gobiernos se considera un compromiso moral, ciertamente no vinculante, de diseñar políticas públicas y poner en práctica planes nacionales acordes con ese instrumento de planificación mundial que les debe servir de guía según las especificidades de cada país. El cumplimiento de las acciones incluidas en la Plataforma es responsabilidad fundamentalmente de los gobiernos (en torno al 80% de las acciones comprometidas son responsabilidad directa de gobiernos), pero también se señalan objetivos estratégicos y acciones concretas para diferentes sectores, incluidos los partidos políticos.

La Plataforma de Acción mundial contiene doce “Esferas de Especial Atención”, una de ellas sobre “La mujer en el ejercicio del poder y la adopción de decisiones”. En varios párrafos de esta Esfera (prfs. 186, 190, 191 y 192) se establece la necesidad de que los gobiernos, los partidos políticos y otros órganos de la sociedad adopten medidas de acción positiva para garantizar a las mujeres igualdad en el acceso y a la plena participación en las estructuras de poder y en la toma de decisiones. En particular, hay algunos acápites relacionados con los temas sistemas electorales, organización partidaria y financiamiento de organizaciones:

- Los gobiernos deben: “Examinar el efecto diferencial de los sistemas electorales en la representación política de las mujeres en los órganos electivos y examinar, cuando proceda, la posibilidad de ajustar o reformar esos sistemas” (prf. 190 d).
- Los gobiernos deben: “Promover y garantizar, según proceda, que las organizaciones que reciban financiación pública adopten políticas y prácticas no discriminatorias a fin de aumentar el número y elevar la categoría de las mujeres en sus organizaciones” (prf. 190 h).
- Los partidos políticos deben: “Considerar la posibilidad de examinar la estructura y los procedimientos de los partidos a fin de eliminar todas las barreras que discriminen directa o indirectamente contra la participación de la mujer” (prf. 191 a).

sustantivos establecidos en la Convención, equiparándola a otros instrumentos de derechos humanos. El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer de la ONU (CEDAW) quedó autorizado a recibir y considerar las comunicaciones (demandas) que sean presentadas por personas o grupos de personas, o en nombre de esas personas o grupos de personas, que aleguen ser víctimas de violaciones de los derechos protegidos por esa Convención. De esta forma, las mujeres afectadas en sus derechos, pueden presentar sus casos ante instancias internacionales de derechos humanos cuando éstas hayan sido denegadas en el nivel interno nacional. De la región latinoamericana, a la fecha de cierre de este documento (junio del 2004), sólo dos países (Honduras y Nicaragua) no han firmado ni ratificado el Protocolo Facultativo, y de los diecisiete restantes, cinco lo han firmado pero aún no ratificado (Argentina, Colombia, Cuba, Chile y El Salvador).

⁷ Se han realizado a la fecha cuatro Conferencias Mundiales convocadas por la ONU sobre el tema de la mujer; la primera fue en 1975 en México, la segunda en 1980 en Copenhague, la tercera en 1985 en Nairobi y finalmente la cuarta en 1995 en Beijing.

- Los partidos políticos deben: “Considerar la posibilidad de establecer iniciativas que permitan a las mujeres participar plenamente en todas las estructuras internas de adopción de decisiones y en los procesos de nombramiento por designación o elección” (prf. 191 b).
- Los partidos políticos deben: “Considerar la posibilidad de incorporar las cuestiones de género a su programa político tomando medidas para lograr que las mujeres puedan participar en la dirección de los partidos políticos en pie de igualdad con los hombres” (prf. 191 c).

Además, es importante resaltar que la Plataforma de Acción ha sido adoptada como Resolución por parte de la Asamblea General de la ONU (A/RES/50/42 del 17 de enero de 1996), lo que le otorga un rango de mayor jerarquía dentro de este organismo interestatal mundial. El cumplimiento de la Plataforma por parte de todos los sectores involucrados y el seguimiento de dicho cumplimiento es algo que interesa a varias entidades (incluso algunas agencias de la ONU tienen este deber de seguimiento y apoyo al cumplimiento señalado en la misma Plataforma), entre ellas a los organismos de cooperación, por lo que conocer que existe este tipo de compromisos con un plazo de aplicación de quince años (es decir, al 2010), puede ser útil para enriquecer el marco conceptual y pragmático sobre género y financiación de partidos y campañas políticas.

c) La Plataforma de Acción Mundial tiene un correlato en varias regiones del globo; en el caso de América Latina: el Programa de Acción Regional para las Mujeres de América Latina y el Caribe 1995-2001, adoptado por todos los gobiernos de la región en 1994 y ratificado en el 2000. Se trata éste del instrumento de planificación más importante con que se cuenta en la región, que prioriza las acciones a realizar en los siguientes años para “Acelerar el logro de la equidad de género y la total integración de las mujeres en el proceso de desarrollo, así como el ejercicio pleno de la ciudadanía en el marco de un desarrollo sustentable, con justicia social y democracia”. El Programa identifica ocho “Áreas Estratégicas”, siendo la cuarta la “Participación equitativa de las mujeres en la toma de decisiones y en el poder, en la vida pública y privada” y contiene actividades de seguimiento, así como responsables del cumplimiento de las acciones. Al igual que con la Plataforma mundial, son los gobiernos los principales responsables de su cumplimiento⁸. Algunas de las “Acciones estratégicas” del Área IV más relacionadas con la temática que nos ocupan indican, por ejemplo:

- “Instar a los partidos políticos a garantizar a las mujeres igualdad de oportunidades en el acceso a cargos en sus niveles de dirección y en el proceso de selección de candidatos a cargos de elección popular, lo que incluye adoptar medidas específicas de acción positiva, como reformas de los códigos electorales y establecimiento de cuotas mínimas progresivas,

⁸ La forma que los gobiernos de la región han adoptado para dar seguimiento al cumplimiento tanto del Programa de Acción Regional como de la Plataforma de Acción mundial es a través de Conferencias Regionales. La última, la novena, realizada a inicios de junio del 2004 en México, entre otros, analizó el avance en la región en cuanto al tema del “Empoderamiento, desarrollo institucional y equidad de género”, sin que se hiciera consideración alguna con respecto al tema de financiación de partidos y campañas.

hasta garantizar una equitativa participación, así como realizar programas de difusión y orientación -para mujeres y hombres- sobre la importancia de la participación de las mujeres en los partidos” (prf. 157).

- “Establecer mecanismos y procedimientos que garanticen a las mujeres la igualdad de oportunidades de promoción en las carreras públicas, políticas y sindicales (...)” (prf. 160).
- “Financiar y realizar estudios para identificar los factores que impiden o dificultan la plena participación de las mujeres en los procesos de toma de decisiones; crear mecanismos para facilitar su mayor participación en dichos procesos, y difundir la información que resulte de esos trabajos” (prf. 168).

d) El otro instrumento relevante de carácter regional/hemisférico se refiere a la serie de acuerdos que se adoptan en las “Cumbres de Presidentes y Jefes de Estado de las Américas⁹” en el marco de la Organización de Estados Americanos (OEA). A diferencia de los dos anteriores, como se sabe, son compromisos vinculantes para los Estados, que están plasmados en Declaraciones Políticas, la Declaración sobre Conectividad y un Plan de Acción. Estos documentos incluyen compromisos y deberes sobre género y promoción de las mujeres para los países del hemisferio, la mayoría contemplados en los dos instrumentos mundiales y el regional antes reseñados¹⁰.

En términos generales, el proceso de las Cumbres reconoce “que el empoderamiento de la mujer, su plena e igualitaria participación en el desarrollo de nuestra sociedad y su igualdad de oportunidades para ejercer el liderazgo son fundamentales para la reducción de la pobreza, la promoción de la prosperidad económica y social y el desarrollo sostenible centrado en el ser humano” (Declaración de Nueva León, 2004). Desde 1994 se han adoptado varios mandatos para eliminar la discriminación contra las mujeres, promover iniciativas para la promoción de éstas, revisar la legislación existente para identificar obstáculos para la plena participación de las mujeres en la sociedad, aprobar leyes para proteger sus derechos y se insiste en el cumplimiento de la Convención antes mencionada.

Más estrechamente relacionado al tema que nos ocupa, por ejemplo, en la Declaración Política surgida de la Tercera Cumbre de las Américas (Canadá, 2001), se indica que los Presidentes y Jefes de Estado “Promoverán la equidad e igualdad de género y los derechos humanos de la mujer fortaleciendo y fomentando su plena e igual participación en la vida política en sus países y en la toma de decisiones a

⁹ Se han realizado tres Cumbres de las Américas; la primera en 1994 en Bolivia, la segunda en 1998 en Chile (ocasión en se crea también la Oficina de Seguimiento de las Cumbres) y la tercera en 2001 en Canadá (en la que se instruye a la Asamblea General de la OEA a preparar una Carta Democrática Interamericana, la que se adopta el mismo año). Previamente, en 1994 se realizó lo que se conoce como la Cumbre que inicia el proceso, en Miami, Estados Unidos y en el 2004 se realizó una Cumbre Extraordinaria en México.

¹⁰ A los acuerdos de las Cumbres se les da seguimiento periódicamente, sobre todo desde 1998, debiendo los Gobiernos presentar “Informes nacionales sobre la implementación de los mandatos de las Cumbres”. De los 34 países miembros (en 1962 se aprueba una resolución de excluir a Cuba) y por tanto participantes de las Cumbres de las Américas, el Sistema de Información de esta iniciativa da cuenta de que 18 países (53%) han presentado informes sobre la implementación de los mandatos adoptados, 16 de los cuales son latinoamericanos.

todos los niveles”. Y en la Cumbre Extraordinaria de 2004 (Nuevo León), además de reiterar lo anterior, se indica que los mandatarios reconocen “que el pluralismo político y partidos políticos sólidos son elementos esenciales de la democracia. Destacamos la importancia de normas que aseguren la transparencia de sus finanzas, eviten la corrupción y el riesgo de influencias indebidas y alienten un alto nivel de participación electoral. (...) Alentaremos la formación política y preparación de líderes, incluyendo mujeres, jóvenes, miembros de grupos étnicos y poblaciones marginadas”.

Cumplimiento de los compromisos mundiales y regionales

Ahora bien, como se sabe, la existencia de estas normativas, compromisos y acuerdos no significa que se estén cumpliendo a cabalidad. Una forma para evaluar ese cumplimiento es a través de la revisión de los informes periódicos que los gobiernos presentan al respecto (ante la ONU, la OEA o ante las Cumbres). Por tanto, la primera cuestión consiste en que existan dichos informes y que sean periódicos y sistemáticos.

Como se ha visto, en el caso de los países latinoamericanos sucede que la mayoría está cumpliendo con la presentación de estos informes. Sin embargo, existen varios problemas para trabajar con ellos. Por un lado, hay que recordar que se trata de informes gubernamentales y que la formulación de los aspectos a implementar muchas veces ha sido redactada de manera general, con lo cual la rendición de cuentas sobre su cumplimiento también puede ser laxa. Sobre esta debilidad, reiteradamente se ha señalado la necesidad de que se cuente tanto con indicadores precisos como con sistemas de seguimiento y evaluación que permitan acompañar el proceso de cumplimiento de lo acordado y, aunque existen esfuerzos en esa línea tanto en la ONU (el Comité CEDAW y la División DAW) como en la OEA (Oficina de Seguimiento de las Cumbres), no es posible obtener una idea clara y precisa al respecto. Esta debilidad aumenta cuando se reconoce que existe poca capacidad de control, seguimiento y evaluación sistemática y efectiva por parte de la ciudadanía organizada, además de que cuando ello se realiza, a menudo se suele priorizar temas y acciones (es decir, no se mantiene la necesaria mirada integral y multisectorial de la acción por la equidad de género y la democracia).

En materia de género y financiación de partidos y campañas, no existe una valoración regional sobre el grado de cumplimiento de estos compromisos de la que se pueda extraer las particularidades al respecto de este binomio temático que nos ocupa. Es posible hacer una aproximación a la valoración del cumplimiento de los compromisos y acuerdos relacionados, al examinar la evolución de la presencia femenina en las estructuras de poder y toma de decisión; pero ello es únicamente indicativo pues los cambios pueden ser multicausales y no necesariamente deberse sólo o de manera prioritaria a la existencia de una ley. Sin duda alguna, sin embargo, se puede concluir que la existencia de este marco internacional y regional constituye un elemento motor de la creciente participación femenina en espacios de toma de decisiones, y que es en ese marco que debe anclarse el cuestionamiento acerca de la relación entre género y financiación de campañas y partidos políticos.

Con todo, constituye éste un campo de investigación a profundizar, que deter-

mine los alcances y el grado de cumplimiento de estos compromisos por parte de los diferentes actores con responsabilidades al respecto, principalmente los gobiernos, pero también los partidos políticos, los organismos internacionales que deben promover que dichos compromisos se cumplan, las organizaciones no gubernamentales, gremiales, etc.

2. Marcos normativos a nivel nacional

En cuanto a la normativa a nivel nacional sobre género y financiación, ésta estaría conformada por dos cuerpos legales fundamentalmente: por un lado, las leyes que regulan el sistema político, partidario y electoral en cada país; y por el otro, las leyes nacionales sobre equidad de género, que incluyen menciones sobre participación política.

La información disponible indica que son muy pocos los ejemplos en la región de articulación entre ambos cuerpos normativos y que allí donde existe, todavía se enfrentan obstáculos para pasar de la letra formal a la aplicación efectiva y su verificación. En tanto, desde la normativa nacional para la promoción de la equidad de género, sucede que la temática político-partidaria-electoral sí suele estar incluida, pues es parte inherente al objetivo de la equidad de género, pero la mayoría de las veces no con la especificidad necesaria y tampoco con los necesarios mecanismos de control y sanción por incumplimiento.

3. Dimensión de género en los sistemas de financiación de la región

La primera aclaración que hay que hacer es que, para efectos del presente análisis sobre género y financiación de partidos políticos y campañas electorales en América Latina, sólo se considera los tipos de financiamiento legalmente establecidos en la región, es decir, no se aborda el complejo ámbito de la financiación ilegal y fuera de control ciudadano. Se trata éste de un importante aspecto que merece atención particular, pero que sin duda complementaría los esfuerzos actuales de análisis sobre la temática. He aquí una recomendación para investigación.

Definido el ámbito de análisis sobre financiación, la segunda aclaración necesaria es que el estudio sobre la relación entre género y sistemas de financiación de partidos políticos y campañas debe realizarse desde una doble perspectiva. Por un lado, de manera específica, es necesario establecer si dichos sistemas tienen o no un enfoque de género, es decir:

- si los sistemas han establecido formalmente alguna consideración de género para el uso de los recursos;
- si no existe formalmente dicha consideración de género, saber si existe alguna práctica al respecto en materia de financiación;
- en el caso que algún sistema haya establecido consideraciones de género, saber si ello se hace de manera explícita o implícita.

La otra vía de entrada a este análisis entre género y financiación se refiere a conocer si, independientemente de que la normativa específica en materia de

financiación tenga o no enfoque de género (implícita o explícitamente), existe algún ordenamiento superior o específico que obligue a que dichos sistemas tengan dimensión de género. Puede ser, como se verá más adelante, que esta prerrogativa exista y que a pesar de ello no se esté aplicando para efectos de los sistemas de financiación que nos ocupa, pero saberlo ciertamente alumbrará acerca de las posibilidades de mejorar esta actividad política en la región.

En cuanto al primer sentido del análisis sobre género y financiación, la información disponible indica que:

- a) La normativa que regula los sistemas de financiación de partidos y campañas políticas de la mayoría de los países de la región no ha explicitado dimensión de género alguna en la normativa específica.
- b) Sólo se identifican tres casos de normativas referidas a los sistemas de financiación en los que sí se establecen criterios de género, especialmente en materia de formación política de mujeres: en Costa Rica, Panamá y la ciudad de Buenos Aires de Argentina. Se amplía al respecto en el siguiente acápite sobre *buenas prácticas*.
- c) También existen casos en la región de partidos políticos cuyos estatutos de funcionamiento consideran asignación de recursos para mujeres candidatas, como son el Partido Arnulfista de Panamá, dos partidos de Costa Rica: Liberación Nacional y Movimiento Libertario; y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) de El Salvador.
- d) Ahora bien, la respuesta a la pregunta de si a pesar de que la mayoría de países no tiene normas sobre financiación de partidos y campañas con dimensión de género, existe alguna práctica que sí implique la incorporación de la dimensión de género es más difícil de responder, sobre todo porque depende de información que no está sistematizada y de difícil acceso. La información que ha sido posible recabar indica que sí existen algunas prácticas partidarias y estatales en este sentido, así como ciertas iniciativas regionales apoyadas por entidades de cooperación que de manera específica promueven actividades consideradas como parte de aquellas objeto de financiación de partidos y campañas. Se harán consideraciones al respecto más adelante. Asimismo, se conocerá una práctica partidaria interesante sobre género y financiación específica para promover el liderazgo, la participación y la elección de mujeres: el caso del FMLN de El Salvador.

En cuanto a la segunda vía de abordaje del análisis de la relación género-financiación (saber si hay normativa superior o específica sobre género vinculante al tema de financiación), hay varios alcances que hacer. En primer lugar, el hecho de que todos los países de la región sean Estados Parte de la “Convención sobre la Eliminación de Toda Forma de Discriminación contra la Mujer”, les está obligando a normar y tomar acciones de diversa índole y en todos los campos para el logro de la equidad de género, también en materia de financiación de partidos y campañas políticas.

De hecho, por ejemplo, las leyes de igualdad de oportunidades que existen en

varios países de la región (Costa Rica, Panamá, Venezuela, Honduras y Colombia) y las reformas de género a los cuerpos legales en materia electoral, se sustentan precisamente en este deber estatal frente a la mencionada Convención. Esta fuerte influencia en la normativa nacional incluso ha implicado modificaciones a las constituciones políticas. Efectivamente, con la única excepción de Uruguay (cuya Constitución dice que “*todas las personas son iguales ante la ley, no reconociéndose otra distinción entre ellas sino la de los talentos o las virtudes...*”), todos los países del área han reformado sus constituciones e incorporado menciones explícitas sobre equidad de género, bajo diferentes modalidades, como, por ejemplo: ciudadanía de mujeres y hombres, igualdad entre hombres y mujeres, igualdad de oportunidades entre varones y mujeres, igualdad de derechos y obligaciones entre mujeres y hombres, ejercicio pleno de los derechos de hombres y mujeres, reconocimiento explícito de las mujeres como ciudadanas, otorgamiento de derechos sin distinción por sexo.

En sentido estricto, la existencia de esta normativa marco está de hecho obligando a los países de la región a emprender diversos tipos de acciones para el logro de la equidad, incluyendo normas y reglamentaciones en cuanto a la financiación de la participación política, pues se trata de una actividad que tiene implicaciones para la vida pública y privada de la población por la que debe velar todo Estado que aspire a ser democrático. Como se ha visto, este deber estatal ha quedado así reconocido con los compromisos adquiridos a través de varios instrumentos, conferencias regionales y mundiales, así como las mismas cumbres presidenciales.

En cuanto a las leyes específicas para la promoción de las mujeres y la equidad de género, se trata de una modalidad de normativa que se impulsa en la región por primera vez en Costa Rica, a finales del decenio de los ochenta y se concreta en 1990 con la aprobación de la *Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer*. Le han seguido Venezuela, con su *Ley de Igualdad de Oportunidades para la Mujer* aprobada por el Congreso en 1993 pero sancionada hasta en 1999, Panamá en 1999, Honduras en 2002 y Colombia en 2003.

Existen proyectos de ley similares en la corriente legislativa de El Salvador, Nicaragua, Guatemala y Perú, en algunos casos discutiéndose desde hace varios años. Estas leyes específicas tienen la característica de contener varias temáticas que se consideran fundamentales e integrales para la promoción de la equidad de género, que son las mismas incluidas en la Convención de Naciones Unidas y la Plataforma de Acción Mundial ya mencionadas (educación, salud, trabajo, acceso a recursos, familia, medio ambiente, cultura, comunicación, etc.), una de ellas referida al tema del poder, la participación y la toma de decisiones.

Sin embargo, de las cinco Leyes de Igualdad de Oportunidades existentes en la región, sólo la de Costa Rica hace alusión directa al tema de la financiación de actividades de partidos y procesos electorales, y ello en relación con el tema de la formación política. Este caso se incluye en el acápite de *buenas prácticas*.

4. Marco normativo de los partidos políticos en la región

En cuanto al marco normativo que define cada partido para reglamentar su funcionamiento, los estatutos, como se sabe, son modificables y de hecho cambian

frecuentemente para atender reformas a códigos electorales y otros cuerpos legales nacionales, así como porque la realidad nacional, partidaria y electoral así los obliga. Los estatutos, en términos generales, deben responder a un marco de políticas y principios partidarios más amplio: las denominadas “Cartas o Programas Ideológicos o Fundamentales, o de Valores y Principios” de los partidos, que definen su perfil ideológico-político, así como los objetivos y valores fundamentales para los cuales se han constituido y que les diferencian entre sí.

En la región existen varios ejemplos de estatutos partidarios con principios o normas explícitas referidas a la equidad de género, si bien, como se ha indicado, sólo en pocos casos se ha identificado menciones específicas sobre el tema de financiación.

A este respecto, es necesario insistir en recordar que, como se ha indicado en el acápite anterior, la sola existencia de normativa superior de índole nacional en materia de equidad de género establece el deber de los partidos de funcionar con ese criterio, también en materia de financiación. En esta situación estarían todos los países de la región por ser Estados parte de la Convención sobre la Eliminación de Toda Forma de Discriminación contra la Mujer, así como porque todas las constituciones políticas han sido actualizadas para incorporar el principio de igualdad de derechos y oportunidades para ambos sexos. Este marco normativo adquiere mayor sustento en aquellos países en los que el código electoral o la ley de partidos políticos tienen referencias en esta materia, como ocurre con prácticamente la mitad de los países de la región. Así también, se refuerza este deber de los partidos de reglamentar su funcionamiento con criterios de equidad de género, en aquellos países (cinco) en los que se han aprobado Leyes de Igualdad de Oportunidades. Por tanto, todo estatuto partidario en los países latinoamericanos debería estar ya modificado para atender estas normativas superiores en materia de equidad de género, algo que tiene relación directa con sus sistemas de financiación, tanto en términos de las políticas de ingresos de fondos como del uso de los mismos.

En cuanto a las menciones explícitas en estatutos de partidos sobre equidad de género y financiación, existen dos modalidades de análisis, una más amplia (que sería toda aquella alusión general al tema de equidad de género como principio partidario) y otra específica que serían aquellos estatutos en que la relación género-financiación es explícita.

En la primera modalidad de *mención explícita de tipo amplio* estarían todos aquellos partidos latinoamericanos cuyos estatutos establecen, por ejemplo: cuotas mínimas de participación por sexo, reserva de escaños en listados de elección popular, el deber de promover la capacitación y formación política de mujeres, el deber de contar con órganos específicos para promover la participación y el liderazgo de las mujeres, o algo mucho más general, como es el principio de igualdad de derechos y oportunidades tanto para mujeres como para hombres. Incluso hay estatutos que establecen el deber del partido de crear “mecanismos eficaces que promuevan y aseguren la participación efectiva de las mujeres”. Estas prerrogativas estatutarias están implicando que alguna parte de los recursos económicos que llegan o son usados por los partidos deben ser destinados a promover y velar por el cumplimiento de esas normas de género. En la práctica, sin embargo, no existe todavía la suficiente capacidad de control por parte de las y los partidarios, así

como de las autoridades estatales que deben velar por la aplicación de la política de equidad de género, también en este ámbito.

De hecho, estos mandatos estatutarios amplios sobre género han permitido aprobar e implementar en varios países de la región actividades partidarias para las que se destinan efectivamente recursos con fines de promoción de las mujeres y la equidad de género. Se citan sólo algunos ejemplos para ilustrar esta modalidad: alquiler de local para realizar las asambleas partidarias que deben tomar decisiones sobre participación equitativa o aplicación de cuotas; parte del presupuesto que se dedica a difundir las características del proceso electoral y dentro de éstas explicar el sistema para aplicar las “cuotas”; parte de la propaganda política que se destina a difundir el principio de equidad de género de un partido o bien a promocionar el porcentaje que representa la cuota mínima en determinado caso; costos operativos de tener un órgano específico para las mujeres; tiempo que dedican los funcionarios del órgano electoral a resolver apelaciones o a verificar la aplicación de la cuota.

También podría considerarse como una *mención implícita* en los estatutos de los partidos a aquellos que han creado un órgano específico para promover a las mujeres o la equidad de género (Secretaría de la Mujer, Núcleo de Mujeres, Comité de Participación de las Mujeres, Dirección Nacional de la Mujer, Frente Femenino, etc.), al que frecuentemente le asignan responsabilidades de capacitación y promoción de la participación. Aunque no se dispone de datos al respecto para el conjunto de la región, se sabe que suele suceder que estos órganos ejecutivos, al igual que los otros que son creados para desarrollar diversas funciones (órgano electoral, de capacitación, etc.), perciben algún tipo de financiamiento tanto del presupuesto partidario (permanente o en época electoral) como de otras fuentes (rifas, encuentros de mujeres, donaciones, etc.). Un ejemplo de la existencia de este tipo de financiamiento es el del FMLN de El Salvador, que asigna presupuesto partidario¹¹ a la Secretaría Nacional de la Mujer para la persona que coordina dicho órgano (por un período de dos años), así como un fondo específico para desarrollar actividades, y también asigna presupuesto para la ejecución de las actividades contempladas en el plan específico presentado por dicha Secretaría (que contempla, entre otros, asambleas nacionales de las mujeres partidarias, jornadas de capacitación, consultas a las mujeres sobre determinados temas, etc.). La asignación de recursos, o la autorización de su gestión, son decisiones que por lo general son tomadas por los órganos directivos ejecutivos de los partidos, pero se trata éste de otro campo a explorar mediante una investigación más profunda.

Por otra parte, de *forma explícita*, en la región se han identificado sólo cuatro casos de partidos cuyos estatutos hacen alusión directa al tema de los recursos: los partidos Liberación Nacional y Movimiento Libertario de Costa Rica, Arnulfista de Panamá y Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional de El Salvador. Sobre estos casos se amplía en el acápite siguiente referido a *mejores prácticas* en la región. Esta norma, en el caso del FMLN, ha llevado incluso a la creación de un

¹¹De acuerdo con Norma Guevara, el presupuesto para el funcionamiento permanente del FMLN proviene fundamentalmente de aportes de sus partidarios, que conforman su padrón electoral: por reglamento establecido vía estatuto, los y las funcionarios electos, así como los y las empleados en cargos de confianza deben entregar entre el 3% y el 6% de sus salarios al partido; en el caso de la militancia, la cuota mínima se ha establecido en tres colones salvadoreños.

“fondo” específico para la promoción y capacitación de mujeres del partido, como se verá en el acápite siguiente.

III. Efectos diferenciados en mujeres y hombres de los sistemas de financiación “neutros”

La ausencia de esta especificidad en materia de género, en los sistemas de financiación de partidos y campañas, ha sido identificada por varias mujeres políticas y algunos especialistas entrevistados para este estudio, como un obstáculo para la efectiva y equitativa participación política y pública por parte de las mujeres. Aunque no existen investigaciones regionales que confirmen lo anterior, parece recomendable consignar algunas apreciaciones al respecto.

Norma Guevara, dirigente femenina del partido del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) de El Salvador, afirma que “los partidos políticos y los sistemas de partidos y electorales, deben conciliar los principios de equidad y cuota mínima con criterios de uso del financiamiento”, algo que la especialista Clara Araujo, socióloga de la Universidad de Río de Janeiro, denomina “democratización del financiamiento, o sea, la meta no es sólo crear mejores condiciones para las mujeres, sino crear condiciones para que los *outsiders* puedan competir”. En ese sentido, Araujo considera que “junto a otros factores, los sistemas de financiamiento público de campañas son fundamentales para las mujeres (...) y en condiciones democráticas, las mujeres tienen más condiciones de competir”.

Guilliam Guifarro Montes de Oca, diputada por el Partido Nacional (PN) y actual Presidenta de la Comisión de la Mujer del Congreso de Honduras, explica que “hay muchas mujeres, muy capaces, pero que económicamente no pueden participar. Es muy diferente para los hombres, porque al hombre no le importa dejar todo y meterse a político; en cambio a las mujeres no, tienen que ver cómo dejan su casa para estar en política. Por ello, hay que contar con políticas públicas para la equidad de género, para afuera y la casa, con los esposos y la familia, e incluso para las mismas mujeres”.

Para María José Lubertino, abogada y lideresa política argentina, “es imprescindible democratizar el acceso de los recursos financieros al interior de los partidos políticos (...) porque si no, quienes manejan la conducción partidaria tienen el control absoluto de los fondos y a veces las campañas internas donde se seleccionan los candidatos/as gastan más dinero que en las elecciones nacionales, no teniendo obviamente las mujeres acceso a esos fondos en la mayoría de los casos”.

Pero, ¿qué implicaría esa financiación con dimensión de género a juicio de estas mujeres políticas? En palabras de Alba Azucena Palacios, diputada por el partido del Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) ante el Congreso de Nicaragua: “Durante la campaña, ese financiamiento debería orientarse, uno, en la incorporación de las mujeres a los partidos políticos como candidatas; dos, en la capacitación de esas mujeres en los temas económicos, etc. que van a afectar a las mujeres y a la sociedad; (...) y en la concienciación ciudadana de la necesidad de elegir mujeres, (...) de la mujer y de la sociedad en su conjunto, eso es estratégico (...). Concienciar a la mujer de cada país de la necesidad de participación, con

calidad, con capacidad y preparación, darle las herramientas que no ha tenido esa mujer por el mismo sistema de discriminación que ha impedido que tenga igualdad de oportunidades para acceder al conocimiento, porque tenés la otra carga, la carga familiar, la carga cultural, que no te da esa equidad en cuanto a las oportunidades (...) Y, fundamentalmente, hay que velar porque las propuestas de gobierno que hagan los partidos, tanto para niveles nacionales como municipales, den a conocer cuáles van a ser esas políticas públicas, puntuales, locales, o nacionales, dirigidas a ir eliminando esa brecha de discriminación que viven nuestras mujeres en los diferentes países. De forma permanente, tiene que estar vinculado a dos aspectos: el tema particular de género a la mujer de cada partido político, pero también a toda la militancia de cada partido. Hay que empezar con la mujer, porque no todas están con el mismo nivel de conciencia y desarrollo o las mismas oportunidades, y luego avanzar a un proceso integrado de toda la militancia en cuanto a la necesidad de impulsar políticas de género. Pero también hay que avanzar y promover esa participación femenina en otros temas y no sólo el de género, porque cuando se concentra en este tema, se debilita la participación de las mujeres (...). Por eso hay que evitar que las mujeres nos arrinconemos en el tema único o nos organicen de esa manera, (...) pero tenemos que ver la parte económica, jurídica, institucional, social, los tratados de libre comercio, la globalización... y dentro de ese marco, obviamente, imprimirle el carácter de la visión de género que cada mujer puede manejar”.

Existen algunos estudios¹² que afirman que la cuestión del financiamiento tiene implicaciones en la participación de las mujeres, porque éstas tienen menor poder económico, menos formación interna en los partidos y no conocen la maquinaria partidaria y electoral, por lo que tienen más dificultades para competir. Por tanto, se argumenta, cuanto más democrático sea un sistema en términos de financiamiento, más oportunidades tienen las mujeres.

A este respecto, hay una tendencia creciente en la región a estudiar la relación entre el sistema de financiación de partidos y campañas y el sistema electoral, sobre todo en relación con las modalidades de elección mediante listas de candidatos/as abiertas y cerradas. Sobre este tema, Gregory Schmidt, profesor de ciencias políticas de la Universidad del Norte de Illinois, Estados Unidos y que se especializa en el caso peruano, considera que algunos estudios realizados en la región indican que “las listas cerradas son mejores para las mujeres, pero que la evidencia no es realmente conclusiva”. En su opinión, “hay otras consideraciones probablemente más importantes que la distinción entre sistemas de listas abiertas o cerradas. Perú y Brasil, por ejemplo, han optado por listas abiertas, pero Perú ha tenido mejores resultados que Brasil. Ciertamente el asunto de la financiación adquiere mayor importancia en sistemas con listas abiertas. En Perú, las mujeres enfrentan desventajas en términos de financiamiento, pero algunos otros factores matizan esa diferencia. Y la financiación se ha hecho más equitativa con la nueva Ley de Partidos”. Por tanto, concluye Schmidt, la información disponible indica que lo recomendable “es evitar los sistemas de lista abierta, a menos que el campo del

¹² Por ejemplo: Matland, “Más allá de los Números”, (IDEA 2003); “Going for gender balance”, Consejo de Europa, (2002); “Politics: women’s insights”, IPU, (2000); American Politics Quarterly, No. 1 Vol. 2, 1999.

juego financiero sea razonablemente equitativo entre los géneros”.

Por su parte, Richard Matland, profesor de ciencias políticas en la Universidad de Houston, Estados Unidos, quien ha realizado varias investigaciones relacionadas con la participación femenina en puestos de elección popular en el mundo, considera que en cuanto a la financiación de campañas electorales, es posible que las mujeres se vean en mejores condiciones en sistemas electorales de representación proporcional. “Ello es cierto porque en este tipo de sistemas en los que la persona compite como parte de un equipo (todos los candidatos en la lista) hay menor expectativa de que cada candidato deba aportar o generar dinero por sí mismo. Ante un sistema de distrito uninominal, es más probable que el partido espere la generación individual de fondos por parte de los candidatos. Ante esta expectativa, es posible que las mujeres enfrenten mayores dificultades que los hombres para gestar fondos y que, por tanto, el partido se resista a nominar mujeres o, en todo caso, buscará mujeres con dinero propio para nominarlas como candidatas”.

Sin embargo, Matland advierte que “por mucho tiempo se asumió que el sistema norteamericano de financiamiento individual de candidatos colocaba a las mujeres en una posición desventajosa porque se asumía que los hombres tenían más recursos. Se ha demostrado que eso no es cierto. Cuando se compara a mujeres y hombres candidatos que están en la misma posición (por ejemplo, compitiendo para llenar un puesto vacante de titular), las mujeres han demostrado que pueden recaudar tantos o incluso más fondos que los hombres. Por ello es que en Estados Unidos las mujeres no se han visto afectadas por tener que realizar costosas campañas electorales”. Entre las razones que explican esta situación, Matland identifica el hecho de que son pocas las mujeres que compiten por una posición, lo que les permite acceder a recursos de grupos de mujeres de todo el país (tal es el caso de la conocida *Emily’s List*, que apoya a mujeres candidatas).

Todo parece indicar, pues, que es necesario profundizar los estudios sobre sistemas de financiación y sistemas de elección en relación con las implicaciones de género que tengan para mujeres y hombres.

IV. Algunos ejemplos de buenas prácticas sobre dimensión de género en los sistemas de financiación en la región latinoamericana

1. El caso de la Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer de Costa Rica

La *Ley de Promoción de la Igualdad Social* de Costa Rica de 1990 contiene un llamado a los partidos políticos para promover la mayor participación política de las mujeres¹³ y establece que los partidos deben “destinar un porcentaje para promover la formación y la participación política de la mujer”. Por esta razón, a partir de 1990

¹³ No se aprobó en esa oportunidad la propuesta original de cuotas mínimas para mujeres en procesos de elección, pero sí consigna la obligación de los partidos políticos de definir “en sus estatutos mecanismos eficaces que promuevan y aseguren la participación efectiva de la mujer en los procesos electorarios internos, en los órganos directores del partido y en las papeletas electorales”.

todos los partidos políticos de Costa Rica hacen mención en sus estatutos al tema de equidad de género y en específico el de financiamiento de la formación política, en unos casos de manera más precisa que en otros.

Por ejemplo, el Partido Liberación Nacional reformó sus estatutos y estableció que “Del presupuesto del Partido, se destinará al menos el diez por ciento para promover la formación política de las mujeres liberacionistas. Corresponderá a la Secretaría de Educación Política en coordinación con la Presidencia del Movimiento de Mujeres Liberacionistas velar por el cumplimiento de la presente disposición” (Art. 171, reformado en mayo de 1997). En octubre de 2001, la Asamblea Nacional de ese partido acuerda la interpretación a este artículo de la siguiente forma: “ese diez por ciento es del presupuesto de capacitación” del partido.

Por su parte, los estatutos del Partido Movimiento Libertario establecen que “El Comité Ejecutivo Nacional deberá crear también un organismo interno denominado Secretaría de Capacitación y Formación Ideológica, el cual tendrá dentro de sus objetivos el de dar énfasis a la capacitación que tienda a la formación y la participación política de la mujer libertaria. Para ello destinará una suma no inferior al cuarenta por ciento del presupuesto que se le asigne a esta Secretaría” (Art. 72).

El Partido Acción Ciudadana (PAC) ha reglamentado en el sentido de “Para ejecutar sus Programas de Capacitación y Formación Política, los cuales deberán estar dirigidos por igual a mujeres y hombres, esta Comisión (de Estudios, Programas y Capacitación) dispondrá de una financiación de hasta un treinta por ciento del monto de la contribución estatal a que tenga derecho el Partido en el correspondiente período electoral” (art. 37), indicando que la Asamblea Nacional definirá los reglamentos respectivos.

En tanto, el estatuto del Partido Unidad Social Cristiana (PUSC) establece como una de las funciones principales de la Secretaría Nacional de Promoción y Organización de la Participación Política de la Mujer, la de “Acordar, con el Comité Ejecutivo Nacional, el porcentaje del financiamiento adelantado que el Estado otorgue al Partido, que se destinará a la promoción, formación y organización de la participación política de la mujer socialcristiana. En caso de que el porcentaje fijado por el Comité Ejecutivo Nacional para este efecto no fuese satisfactorio a juicio de la Secretaría, ésta podrá recurrir ante el Consejo Político Nacional para que este organismo se pronuncie en forma definitiva sobre el monto de dicha contribución, la que no podrá ser inferior a la asignada previamente por el Comité Ejecutivo Nacional” (art. 52).

La revisión del uso de los fondos públicos y privados de los partidos políticos es una tarea que le corresponde al Tribunal Supremo de Elecciones. Sin embargo, no se dispone de la información acerca del cumplimiento por parte de los partidos de esta disposición sobre financiamiento de capacitación para mujeres. Tampoco se dispone de los informes de los propios partidos políticos. Hay que señalar también que ni el INAMU ni las organizaciones de mujeres (de partidos y de otra índole) dan seguimiento a este respecto.

Finalmente, en varias de las iniciativas que se están proponiendo para reformar el Código Electoral y normar el sistema de partidos en este país, se incluyen apartados tanto para aumentar la cuota mínima como para precisar aspectos como

el del financiamiento para actividades de capacitación y formación para las mujeres.

2. El caso de la Ley 60 que reformó el Código Electoral de Panamá

Después de promover la aprobación de una modificación al Código Electoral para establecer la cuota mínima de participación de mujeres en cargos de elección popular (Ley 22 de 1997), en Panamá se promueve y aprueban en 2002 otras modificaciones a este cuerpo legal relacionadas con el tema de los subsidios estatales a los partidos políticos, de tal forma que se establece (mediante Ley 60) que estos deben “Destinar un mínimo del veinticinco por ciento (25%) de la suma de su subsidio estatal para el área de capacitación, del cual deberá garantizar un porcentaje mínimo del diez por ciento (10%) de ésta para la capacitación de las mujeres” (ordinal c del numeral 4 del artículo 169).

Esta normativa se tendría que haber puesto en práctica por primera vez para las elecciones nacionales del 2004, desconociéndose aún un balance acerca de su cumplimiento. Entre 1997 y el 2004, se conoce el caso del Partido Arnulfista, cuyos estatutos fueron reformados a partir de la Ley 22 de 1997 que modificó el Código Electoral implantando el sistema de cuotas y que estableció referencias en materia de financiación con criterios de género. El artículo 70 de los estatutos de este partido indica que “Se respetará la igualdad de la mujer dentro de la organización política y los puestos elegibles. Se destinará un 30% de la financiación del Estado para promover la formación y la participación política de la mujer, en cumplimiento a lo que establece la Ley 22 de 14 de julio de 1997. La participación de la mujer dentro de la agrupación política se cumplirá mediante el siguiente mecanismo: la realización de foros, seminarios, congresos y cualquiera otra actividad de cualquier naturaleza que resulte idónea al propósito adecuado”.

3. El caso de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina

La alusión al tema de financiación con criterios de género se ha encontrado también en una normativa local, la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, cuyo artículo 36 establece que “La ciudad garantiza en el ámbito público y promueve en el privado la igualdad real de oportunidades y trato entre varones y mujeres en el acceso y goce de todos los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, a través de acciones positivas que permitan su ejercicio efectivo en todos los ámbitos, organismos y niveles y que no serán inferiores a las vigentes al tiempo de sanción de esta Constitución. Los partidos políticos deben adoptar tales acciones para el acceso efectivo a los cargos de conducción y *al manejo financiero*, en todos los niveles y áreas”. Sólo existe este caso en Argentina, desconociéndose la existencia de balances acerca de su cumplimiento y efectividad.

4. Países con programas o políticas de género estatales que contemplan actividades relacionadas con la acción partidaria y los procesos electorales

En la región se conoce sólo de la existencia de dos iniciativas gubernamentales, de índole nacional y con carácter sistémico y permanente, para promover el liderazgo político de las mujeres y su participación equitativa en los partidos políticos y en las estructuras de toma de decisión política y pública. Se trata de los programas oficiales estatales que existen en Costa Rica y República Dominicana. En otros países también hay iniciativas gubernamentales similares, pero más de tipo puntual y ocasional (como es el caso del Consejo Nacional de las Mujeres (CONAMU) de Ecuador, que ofrece programas de capacitación en liderazgo para mujeres de manera esporádica).

En general, se trata de proyectos o programas promovidos desde los denominados mecanismos nacionales de promoción de las mujeres, que forman parte de sus objetivos estratégicos y deberes establecidos incluso mediante sus leyes creadoras, pues se trata de las instancias que, de acuerdo con la Convención de Naciones Unidas y la Plataforma de Acción surgida de Beijing, deben promover y velar por el cumplimiento de acciones de manera integral, incluyendo lo relacionado con el tema de participación política y toma de decisiones. Estas iniciativas forman parte de los planes nacionales de acción en materia de género, usualmente como parte del capítulo referido al tema de la participación política y la toma de decisiones. Sin embargo, es frecuente que estos capítulos no incluyan mención específica sobre el tema de la financiación de partidos y campañas políticas, y ponen más bien el acento en acciones de formación y promoción del liderazgo, así como de cambios normativos y culturales.

A este respecto, es necesario recordar que, a pesar del señalamiento anterior, si un Estado decide impulsar un plan de acción como parte de una política pública, las actividades que se desarrollen implican necesariamente el uso de fondos públicos y que, por tanto, se estaría frente a una financiación pública con criterios de género que, para el tema que nos ocupa, implica el tema de partidos y campañas políticas aunque sea de manera tangencial. Siguiendo el esquema clasificador utilizado por Zovatto, estos programas son parte de sistemas de financiamiento mixto, pues siendo estatales, son financiados con fondos públicos nacionales e internacionales, así como con fondos privados.

a) El PROCAM de Costa Rica

El *Programa de Promoción de la Ciudadanía Activa de las Mujeres* (PROCAM) fue diseñado y puesto en marcha desde el Mecanismo Nacional de la Mujer (entonces *Centro Nacional para el Desarrollo de la Mujer y la Familia*, CMF, convertido en 1998 en institución autónoma, el *Instituto Nacional de las Mujeres*, INAMU). El PROCAM es el programa gubernamental de este tipo pionero en América Latina, que concibe de manera específica y explícita, como parte de la responsabilidad estatal y gubernamental, el promover dicha ciudadanía activa de las mujeres, incluyendo en su población meta a los partidos políticos y a las mujeres de estos partidos (también a mujeres de base, de organizaciones de diversa índole,

mujeres en puestos de decisión pública, etc.), algo novedoso hasta esa fecha, que era visto con escepticismo, incredulidad y desconfianza por parte tanto de sectores gubernamentales, como de partidos y de mujeres organizadas no involucradas en partidos políticos. Sus componentes son: capacitación, investigación, promoción, divulgación y asesoría técnica.

b) La Escuela de Capacitación Política para las Mujeres de República Dominicana

El otro caso de financiamiento público de carácter gubernamental nacional que se conoce es el que se impulsa desde 2002 por la Secretaría de Estado de la Mujer de República Dominicana: la “Escuela de Capacitación Política para las Mujeres”. El objetivo de la Escuela es dotar a las mujeres “de las herramientas indispensables que les permitan hacer efectivos todos los esfuerzos orientados a lograr la transversalización del enfoque de género, en el diseño y la ejecución de políticas, planes, programas y proyectos”, así como “facilitar su formación en el análisis y formulación de estrategias políticas”. Sus objetivos específicos son: a) formar lideresas políticas para incrementar la participación de las mujeres en el ámbito socioeconómico, b) facilitar procesos de toma de conciencia por parte de las mujeres acerca de la importancia de su participación en el desarrollo político y social del país, c) contribuir con la formación de las mujeres para que accedan a los puestos electivos de mayor incidencia en la toma de decisiones, d) promover un mayor empoderamiento de las mujeres al interior de los estamentos del Estado, gobierno central, provincial y municipal; y e) elevar la participación y concienciación de las mujeres como sujeto de su propio desarrollo. Este reforzamiento de habilidades y destrezas está dirigido sobre todo a mujeres de partidos políticos, de grupos organizados y en la función pública.

5. Casos de partidos con prácticas sobre género y financiación

Al margen de que no exista una norma específica o mandato explícito al respecto, se conoce que existen en la región partidos que cuentan con mecanismos o actividades que en la práctica sí suponen la definición del uso del financiamiento (sea público o privado) con criterios de género, incluso si éste se concibe sólo como los recursos destinados a campañas electorales y promoción política de las mujeres. Como se ha indicado, de manera general se puede considerar como una forma de financiación con dimensión de género los procesos formativos de mujeres de partidos o en materia de género para los integrantes de los partidos, los espacios específicos para promover a las mujeres y el liderazgo femenino, así como toda aquella mención referida a la equidad de género o la participación de mujeres que hacen los partidos en las campañas electorales a través de propaganda en medios masivos. La realización de estas actividades ha contado con el visto bueno de alguna entidad partidaria, con lo que se puede considerar que efectivamente sí hay partidos que aplican criterios de género en materia de financiamiento. El problema consiste en que no existen sistematizaciones o evaluaciones al respecto.

Por otra parte, es posible señalar que buena parte de los casi cuatrocientos

partidos políticos existentes en América Latina a inicios de este siglo, han aprobado la creación formal de órganos para la equidad de género o la promoción de las mujeres, así como órganos y programas de capacitación política, y en varios casos incluso han emitido directrices durante los procesos electorales para el uso de mensajes e imágenes alusivas a la participación equitativa de mujeres y hombres. Todas estas decisiones, sea porque proceden de un mandato superior (leyes nacionales como las ya mencionadas) o porque se trate de partidos progresistas, están indicando que el uso de los recursos financieros de esos partidos tiene criterios de género. No es posible, sin embargo, ofrecer una imagen al respecto por ausencia de información.

De manera formal y explícita, se conoce sólo de muy pocos casos en la región en que se ha experimentado la aprobación de normas partidarias o de actividades que implican criterios de género en cuanto al uso de los recursos financieros y la gestión de los mismos. Un ejemplo de buena práctica desde los partidos es el ya reseñado del *Partido Arnulfista de Panamá*, que modificó sus estatutos en materia de financiación incluso antes de que se aprobara una reforma al Código Electoral al respecto. Corresponde ahora mencionar aquí otros casos, como son los de *algunos partidos políticos de Costa Rica* que, atendiendo una norma nacional superior, han reformado sus estatutos para incluir menciones específicas sobre financiamiento de formación política para mujeres; otra cosa es, como se ha indicado, si ello se está cumpliendo.

También hay que mencionar el caso del *Partido Liberal Constitucionalista de Nicaragua*, cuya Comisión de la Mujer creó la Escuela de Liderazgos para las Mujeres, una decisión que cuenta con el visto bueno de la dirigencia partidaria. En ese mismo país se identifica la experiencia de la Asociación de Mujeres Nicaragüenses Luisa Amanda Espinoza, que, siendo una entidad privada pero afín al *Partido Frente Sandinista de Liberación Nacional*, funciona como intermediaria de la capacitación y organización de sectores de mujeres políticas para los procesos políticos y electorales de este partido.

Pero, quizás el caso a destacar sea el del FMLN de El Salvador. El artículo 76 del estatuto del FMLN (aprobado en 2001) establece para ese partido “su política de género y disposiciones para transitar hacia la efectiva igualdad y equidad entre hombres y mujeres. Es obligación de su militancia y de las instancias partidarias, impulsar y vigilar el cumplimiento de la política de género y demás disposiciones tendientes a la igualdad entre género, *disponiendo para ello los recursos políticos y materiales necesarios*. La secretaría de la Mujer y las secretarías departamentales y municipales de la Mujer, velarán y evaluarán el cumplimiento de la política de equidad entre hombres y mujeres (...)”.

A partir de este logro por parte de las mujeres de este partido, entre las que juega un papel fundamental la Secretaría Nacional de la Mujer de este organismo (que como se ha indicado, cuenta con presupuesto del partido) y las mujeres lideresas de ese partido, para las elecciones de 1997 se crea un “Comando Femenino de Finanzas, Comunicación y Apoyo al Liderazgo”, que entre otras acciones (búsqueda de apoyo económico y técnico para capacitación a lideresas, por ejemplo), constituye un “Fondo” para el logro de sus objetivos. De acuerdo con la dirigente de ese partido, Norma Guevara, esta iniciativa fue impulsada por cinco

mujeres del FMLN, “con reconocimiento nacional, que no nos soborna nadie, que trabajamos con todas. Entonces, escogimos una lista de empresarios y bancarios, e hicimos hasta una cena” y les pedimos apoyo económico para impulsar candidaturas de mujeres.

Este ejemplo resulta interesante porque demuestra que si un partido de izquierda, en un país con un pasado reciente de conflicto político-militar y una situación política compleja, puede lograr financiación con criterios de equidad de género (para capacitación en género a los miembros del partido, para diseñar estrategias, para formación de liderazgos, para promover campañas políticas a favor de la elección de mujeres, etc.), incluso con fondos provenientes de la empresa privada nacional contraria a dicho partido, esta modalidad es posible también en otros países y en diversos partidos políticos.

Aparte del FMLN, conviene mencionar que en varios países se han creado entidades privadas con carácter de “Institutos de Capacitación o de Estudios Políticos” que están vinculados a corrientes ideológicas y/o partidos, como es el caso de Costa Rica y los Partidos Liberación Nacional y Unidad Social Cristiana. Estos institutos han incorporado aspectos de género en sus procesos formativos, que enfatizan sobre todo en el fortalecimiento de lideresas femeninas.

6. Ejemplos de iniciativas nacionales o regionales, de carácter privado o con apoyo de la cooperación internacional, que promueven actividades para la promoción de la equidad de género relacionadas con aspectos partidarios y electorales

Existen algunos ejemplos de iniciativas de esta índole en la región latinoamericana que merecen ser incluidas como parte de las *buenas prácticas* en materia de género y financiación de partidos y campañas, si bien, como se verá, con algunas precisiones y limitaciones.

Es posible clasificar estas iniciativas según el tipo de entidades y según el tipo de apoyo que éstas brindan, pues sólo algunas apoyan directamente con fondos a candidatas de partidos políticos. Más bien se tiene la percepción de que la mayoría de estas iniciativas, cuando apoyan a mujeres para su participación en las esferas públicas y políticas, lo hacen a través de financiamiento para asistencia técnica o material (asesorías, estudios, capacitaciones, publicaciones, campañas públicas para promover el liderazgo femenino, etc.) y que algunas de estas iniciativas, por decisión de los organismos donantes o ejecutores, dejan por fuera a mujeres de partidos políticos o al menos no son la prioridad (sobre todo tratan de fortalecer las habilidades y destrezas políticas de mujeres de organizaciones sociales y de base, por ejemplo).

Dentro de este marco se puede incluir la modalidad de los denominados “Foros de Mujeres” o “Agendas Políticas de Mujeres”, que vendrían a ser un tipo de iniciativa privada, la mayoría sin personería jurídica, que se conforma por iniciativa de mujeres de partidos políticos y en algunos casos por alianzas de éstas con mujeres de organizaciones pertenecientes al denominado movimiento de mujeres. Estos espacios se crean para fomentar la articulación de agendas intrapartidarias e intersectoriales de mujeres, promover la transmisión de conocimientos y habilidades entre

generaciones de mujeres políticas, coordinación de estrategias para lograr una mayor presencia femenina en puestos públicos y fortalecer el liderazgo femenino. Se conoce de espacios de esta índole en países como Panamá (Foro Mujer y Desarrollo), Nicaragua (Agenda Mínima Nacional), Paraguay (Plataforma Política Feminista), Costa Rica (Agenda Política de las Mujeres), El Salvador (Plataforma Nacional de las Mujeres). En varios casos, estos espacios son apoyados por organismos de cooperación internacional, con lo cual se estaría frente a una forma de financiación de actividades de mujeres políticas y partidarias, sobre todo en períodos electorales. Sin embargo, no existe información precisa al respecto.

También se conoce de organizaciones no gubernamentales, mixtas y otras exclusivas de mujeres, que tienen programas de promoción de la participación política y del liderazgo de las mujeres. Tal es el caso de la *Fundación Violeta Barrios de Chamorro*, creada por la ex-Presidenta de Nicaragua, que promueve procesos de formación para sectores amplios de mujeres en materias como: campañas electorales, liderazgo político, ética electoral, Ley Electoral y normas jurídicas pertinentes a la participación efectiva y consciente en los procesos electorales. En estos procesos formativos participan activistas políticas, de base y de nivel dirigencial, así como candidatas a distintos puestos públicos. La Fundación dirige sus capacitaciones a todos los partidos políticos y en diferentes lugares del país. Como organización no gubernamental, su presupuesto proviene tanto de fondos públicos como privados, siendo de considerable importancia los fondos que capta de organismos de cooperación internacional. Programas similares desde el sector no gubernamental hay en prácticamente todos los países, algunos con mayor o menor conexión directa con partidos políticos y los procesos electorales.

También desde el sector no gubernamental existen proyectos y programas de entidades privadas de cooperación, como son, por ejemplo, las Fundaciones de los partidos políticos alemanes con representación en el Parlamento de ese país europeo, que incluso llegan a constituir institutos o centros de formación y estudios políticos en varios países de la región. En estos casos, los programas formativos incorporan aspectos de género, así como capacitación específica para mujeres de partidos. Esta modalidad es un tipo de financiación privada, proveniente de fondos públicos de otros países cooperantes, con criterios de género, pero que por sus características y medios que utiliza no se contabiliza dentro de los registros sobre financiación de los partidos y campañas políticas.

Por otra parte, hay iniciativas regionales que también desarrollan programas de fortalecimiento político de mujeres, como Diálogo Interamericano y su programa “Conferencia de Mujeres Líderes de las Américas” (WLCA, por sus siglas en inglés), una iniciativa conjunta de esa entidad y el Centro Internacional para la Investigación sobre las Mujeres (ICRW, por sus siglas en inglés). Esta Conferencia cuenta con aportes públicos (como el intergubernamental Banco Internacional de Desarrollo, BID) y de entidades privadas.

Sólo se conoce en la región de dos iniciativas impulsadas desde organismos intergubernamentales: un programa del BID y otro de la OEA. En el primer caso, se trata de un organismo financiero y de cooperación con un programa cuyo objetivo concreto es promover la “Formación de Mujeres Líderes Políticas”, el denominado PROLID del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que cuenta

con el apoyo financiero de países nórdicos y Holanda, entre otros, y es una iniciativa conjunta del BID con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Fondo para la Mujer (UNIFEM), así como la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM) de la OEA¹⁴.

El otro caso de programa promovido desde un organismo intergubernamental es el de Fondo Semilla de la CIM de la OEA para “Capacitación de Liderazgo Político para Mujeres”, que se ha desarrollado en algunas subregiones, como en República Dominicana y Centroamérica, así como en los países del MERCOSUR. En este caso, la participación ha incluido mujeres de partidos políticos, pero sobre todo a mujeres con liderazgo organizacional y local.

Finalmente, puede señalarse que se conoce de la existencia de agrupaciones conformadas por lideresas políticas de partidos políticos, sea porque forman parte de ellos o porque han ocupado puestos públicos. Se trata de las denominadas Asociaciones de Ex-Parlamentarias, de Regidoras, Síndicas o Alcaldesas, que han venido conformándose desde los años noventa en varios países de la región y que incluso establecen coordinaciones intra-país como entre países (como la Red de Mujeres Parlamentarias de las Américas). Estas agrupaciones cumplen un papel fundamental de apoyo a mujeres y sobre todo de transmisión de conocimientos, en el marco de las campañas electorales y en la lucha y procesos partidarios.

V. Conclusiones

- i) No se ha identificado la existencia de normativa internacional específica sobre género y financiación de partidos y campañas. Existe, sin embargo, normativa sobre el adelanto y la equidad de género, tanto mundial como regional, que alude de manera indirecta o puntual a la necesidad de adoptar criterios de género en la financiación y el gasto de los partidos políticos y sus campañas.
- ii) El cumplimiento de la normativa internacional sobre el adelanto de la mujer y la equidad de género es revisado en la región a través de los informes periódicos que los gobiernos presentan a los organismos internacionales (ONU, OEA, Cumbres, etc.). No existe todavía un capítulo específico de esta valoración regional y nacional que se refiera a la materia de género y financiación de partidos políticos. Así, un avance en esta dirección requerirá de un esfuerzo de investigación correspondiente.
- iii) En el plano nacional, la regla general es que no existe normativa sobre partidos políticos y sus campañas con criterios o determinaciones de

¹⁴ Sin embargo, a pesar de que durante las consultas a especialistas realizadas previamente a su creación a fines de los años noventa, diferentes personalidades enfatizaron en la importancia de incluir a mujeres de partidos políticos dentro de su población meta, este programa excluyó explícitamente a este sector de mujeres políticas. A pesar de ello, en algunos de los países de la región en donde este proyecto se ha desarrollado, la misma realidad ha provocado la inclusión de mujeres de partidos, si bien el énfasis general ha estado puesto en promover liderazgos juveniles y de mujeres de sectores organizados. Dado que esta iniciativa excluye al sector de mujeres de partidos, no se considera como un ejemplo sobre género y financiación.

género. Las excepciones a esta regla son las determinaciones explícitas sobre género que establece sobre financiación el Código Electoral de Panamá y la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

- iv) En cuanto a la normativa nacional sobre adelanto de la mujer y equidad de género, sólo se ha registrado un caso, el de la Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer de Costa Rica, donde se hace mención concreta del tema de la financiación de los partidos políticos y sus campañas.
- v) Sobre todo desde la Plataforma de Acción adoptada en la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer (1995), casi todos los países en América Latina han establecido planes nacionales de acción como políticas públicas, y en dichos planes se menciona, de forma muy general, la necesidad de apoyar la participación política de las mujeres.
- vi) Respecto de la normativa interna de los partidos políticos, es más frecuente encontrar estatutos de funcionamiento que consideran la asignación de recursos para mujeres candidatas, sobre todo en materia de capacitación.
- vii) De acuerdo con diversas mujeres políticas y varios especialistas en la materia que fueron entrevistados para este estudio, la ausencia de la dimensión de género en los sistemas de financiación afecta negativamente a las mujeres, pues el mantenimiento del recargo del trabajo doméstico y el que representa el cuidado del hogar y las personas dependientes, continúa impidiéndoles participar de la vida pública y política en igualdad de condiciones que los hombres, por lo que requieren de mayor apoyo y que éste sea específico.
- viii) En este cuadro, existen algunas buenas prácticas que merecen ser destacadas. En cuanto a la normativa nacional, cabe mencionar que la Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer de Costa Rica establece que los partidos destinen “un porcentaje para promover la formación y la participación política de la mujer”. También la Ley 60 que reformó el Código Electoral de Panamá establece concretamente un porcentaje mínimo de los subsidios públicos a los partidos políticos que debe ser destinado a la capacitación de las mujeres.
- ix) En el plano de las políticas públicas, cabe destacar el ejemplo del Programa de Promoción de la Ciudadanía Activa de las Mujeres (PROCAM) de Costa Rica y la Escuela de Capacitación Política para las Mujeres de República Dominicana.
- x) También hay ejemplos de buenas prácticas en los partidos políticos de varios países. Cabe destacar los casos del FMLN de El Salvador, de los partidos políticos de Costa Rica y el Partido Arnulfista de Panamá. Sin embargo, para revisar a fondo las experiencias que existen al respecto de los partidos políticos en América Latina, es necesaria una investigación en profundidad que supera los propósitos de este documento.
- xi) Hay que consignar que existen también iniciativas nacionales o regionales, de carácter privado o con apoyo de la cooperación internacional, que promueven actividades para la promoción de la equidad de género relacionadas con aspectos electorales y partidarios. En algunos países se han establecido agendas políticas o foros políticos de mujeres. En el campo

de la cooperación, cabe mencionar el programa PROLID desarrollado por el BID y del programa de Capacitación de Liderazgo Político para Mujeres de la OEA, como ejemplos específicos.

- xii) En suma, existen iniciativas puntuales y dispersas de diverso origen y casos aislados de normativa nacional que se refiere concretamente a la relación entre género y la financiación de partidos políticos, en un contexto general en el que, por un lado, la normativa sobre financiación de partidos y campañas no contiene determinaciones de género y, por el otro, la normativa nacional sobre adelanto de la mujer y equidad de género no contiene acciones específicas en materia de financiación de partidos y sus campañas. Todo ello está en un marco de incipiente investigación y reflexión sobre este cruce temático de considerable importancia.
- xiii) La reflexión y la investigación sobre género y financiación de partidos y campañas políticas componen un cruce temático muy poco explorado, tanto entre quienes estudian la temática de género como desde los estudios sobre financiación y campañas políticas.
- xiv) Esta laguna cognitiva está un poco más cubierta en lo que se refiere al diagnóstico que justifica la relevancia del tema, tanto en lo que guarda relación con la importancia que tiene el uso de los recursos para superar las barreras que enfrentan las mujeres por razones de género, como en lo que hace a la importancia que tiene la incorporación de las mujeres para superar la crisis de legitimidad de la política y de los partidos políticos.
- xv) La investigación es mucho más incipiente en lo que se refiere a la experiencia concreta que relaciona la equidad de género con la financiación de partidos y campañas. Lo anterior se encuentra agravado por el hecho de que esta incipiente investigación usa con frecuencia un enfoque sesgado del concepto género, reduciéndolo al de mujer, así como una visión incompleta acerca de los sistemas de financiación.
- xvi) Para garantizar un cruce adecuado entre ambas temáticas (género y financiación de partidos y campañas) es necesario adoptar algunas precauciones metodológicas: hay que evitar la tentación de adicionar la temática de género como un simple apéndice y, en relación con esto, es necesario que el cruce entre ambas temáticas represente una visión actualizada de las mismas.
- xvii) En especial para el caso de América Latina, el enfoque conceptual y metodológico que parece más completo y actualizado, es el que refiere, en el campo de los estudios de género, a una perspectiva género-inclusiva (democracia de género) y, en el campo del análisis sobre la financiación de partidos y campañas políticas, la perspectiva comparada e integral (que representa, por ejemplo, el esfuerzo de Zovatto, 2003).
- xviii) Desde este enfoque conceptual, es necesario realizar un esfuerzo metodológico que describa y delimite el objeto de análisis que establece este cruce temático y así, identifique más fácilmente los distintos ámbitos que conforman esta relación: desde los mecanismos públicos y privados de ingreso de recursos a los partidos, hasta los sistemas de contraloría del gasto de los mismos, pasando por la coherencia interna entre cartas ideológicas, estatutos y composición del gasto de los partidos y sus campañas.

- xix) En esta oportunidad, se ha buscado hacer una primera revisión de la normativa y la práctica existentes en la región de la relación entre género y financiación, que parte del marco normativo internacional y regional, y de una evaluación de su cumplimiento, así como de la normativa y las prácticas nacionales y de algunos partidos políticos seleccionados.

VI. Recomendaciones

- a) **Para el Poder Legislativo y el resto de los poderes públicos que establecen la normativa sobre financiación de partidos:** Es necesario que la normativa sobre financiación y gasto de los partidos políticos se armonice con la normativa y el espíritu de los acuerdos internacionales en torno a la promoción de la equidad de género. En caso de que la normativa sobre financiación ya esté en vigencia, se recomienda estudiar la reforma para introducir criterios de género; en el caso de que esa normativa no exista o esté en proceso de elaboración, se recomienda que se incorporen desde el origen dichos criterios de género. Es importante que las redes de parlamentarios y parlamentarias tomen el tema de género y financiación de partidos como un asunto relevante a diseminar entre los cuerpos legislativos de toda la región.
- b) **Para las entidades nacionales contraloras de la financiación y el gasto de los partidos:** Los poderes públicos y, más específicamente, las entidades que tienen a su cargo el control de la financiación y el gasto de los partidos y las campañas electorales, deben incorporar en sus instrumentos de control criterios de género, sobre todo si existe normativa nacional que obligue a ello. En todo caso, también es posible hacer el control de gasto en relación con la coherencia de las cartas ideológicas y los estatutos de cada partido, examinando si el gasto es coherente con los compromisos en materia de género que puedan existir en dichas cartas y estatutos.
- c) **Para los gobiernos:** Los gobiernos son encargados de ejecutar los compromisos internacionales y nacionales en materia de la eliminación de las discriminaciones por razones de género. Tanto en los mecanismos nacionales que existen al respecto como en las políticas y planes nacionales debe consignarse el punto sobre género y financiación de los partidos como un asunto relevante, algo que comienza con incorporar criterios de género en aquellas competencias gubernamentales sobre control del financiamiento y el gasto de partidos políticos.
- d) **Para los partidos políticos:** Los partidos políticos han adquirido compromisos en materia de equidad de género y son conscientes en general de la importancia que tiene para la consolidación de los partidos el ingreso de las mujeres en los puestos de dirección y representación. Es

recomendable que los organismos contralores internos, tanto políticos como económicos, sean capacitados para establecer y dar seguimiento a los criterios de género para la financiación y gasto de los partidos políticos. Es altamente recomendable que las instancias internas de los partidos dedicadas a la promoción de la mujer y la equidad de género planteen la necesidad de adoptar criterios de género en los asuntos de financiación y gasto de los partidos y para ello, establezcan relaciones con las entidades contraloras internas de los propios partidos.

- e) **Para las mujeres de partidos políticos:** Existe ya experiencia de trabajo y coordinación de los grupos de mujeres dentro de los partidos políticos respecto de cuestiones relacionadas con la guía de género, incluyendo coordinación entre mujeres de distintos partidos y entre las mujeres de los partidos y las mujeres de la sociedad civil. Para que su actividad en términos de financiación y gasto de los partidos deje de ser puntual y/o circunstancial, es necesario que se sistematicen guías metodológicas que permitan a las mujeres de los partidos trabajar más fácil y directamente en temas de financiación y gasto de los partidos y las campañas.
- f) **Para las organizaciones de mujeres:** Las organizaciones de mujeres pueden tomar un papel relevante como gestoras y/o contraloras de la financiación y gasto de los partidos desde una perspectiva de género. Su papel depende mucho del tipo de financiación que tengan los partidos en cada país. Cuando la financiación pública de los partidos es débil, las organizaciones de mujeres pueden ser gestoras de fondos para promover candidatas mujeres. El ejemplo de la EMILY's List en Estados Unidos es una referencia a tomar en consideración. En el caso de que los partidos obtengan una alta proporción de su financiación de fondos públicos, las organizaciones de mujeres pueden establecer alianzas con las mujeres de los partidos políticos para exigir criterios de género en la financiación de los partidos y las campañas.
- g) **Para las organizaciones de la sociedad civil y en especial, aquellas que se dedican a la contraloría ciudadana:** Existe un conjunto creciente de organizaciones de la sociedad civil que se dedican a ejercer distintos tipos de contraloría ciudadana. Es altamente recomendable que tales organizaciones adquieran conocimientos y habilidades que incorporen criterios de género en su actividad regular, especialmente en todo lo que se refiere al control de fondos públicos y privados para la financiación de partidos políticos y campañas electorales. Para estas tareas podrían formar alianzas con las organizaciones que trabajan en materia de equidad de género.
- h) **Para organismos internacionales:** Los organismos internacionales han desarrollado experiencias que deberían ampliarse y mejorarse, tanto en el campo de la gestión y donación de fondos especiales, como respecto del

apoyo a diferentes actores nacionales o internacionales que se cuidan del control y la financiación del gasto de partidos y campañas. Existe la tendencia a considerar los organismos internacionales solamente como donantes, en este caso, para establecer fondos que ayuden a la promoción de candidatas mujeres o a la capacitación para el liderazgo de las mujeres. Es recomendable que los organismos internacionales apoyen los procesos y actores nacionales, que presionen y ejerzan el control para la inclusión de criterios de género en los protocolos y normativas que cautelen la financiación de partidos y campañas electorales.

Bibliografía y fuentes consultadas

Araujo, C. Doctora en Sociología, profesora de la Universidad de Río de Janeiro, especialista e investigadora en género, con énfasis en ciudadanía, participación política de las mujeres y políticas públicas. San José, Costa Rica. Entrevista, 1º de julio del 2004.

Araujo, C. & García, A. I. (2004). La aprobación y aplicación de las cuotas en América Latina, documento preliminar para: Dahlerup, D. (Ed.) *Electoral Gender Quotas – A key to Equality?*, libro en preparación. Suecia: Universidad de Estocolmo.

Ballington, J (2003). Gender Equality in Political Party Funding. En: IDEA *Handbook on Funding of Political Parties and Election Campaigns*, Capítulo 9. www.idea.int/publications/funding_parties/index.cfm

BID/OEA/IDEA. (2004). *Conclusiones Taller No. 5 Partidos Políticos y Sociedad Civil*. Encuentro Internacional: Situación y perspectivas de los partidos políticos en Centroamérica, Panamá y República Dominicana. San José, Costa Rica, 29-31 de mayo del 2004. Organizado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Organización de Estados Americanos (OEA).

BID/OEA/IDEA. (2004). Sumario del *Encuentro Internacional: Situación y perspectivas de los partidos políticos en Centroamérica, Panamá y República Dominicana*. San José, Costa Rica, 29-31 de mayo del 2004.

Bolivia. Viceministerio de Asuntos de Género, Generacionales y Familia/Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación (2002). *Políticas públicas de Género. Avances*. La Paz, Bolivia: VAGFF.

Casco, G. (2003). *Honduras. Estudio de caso nacional*. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina.

Centro Nacional para el Desarrollo de la Mujer y la Familia. (1994). *Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer, No. 7142*. Colección de Documentos No. 2. San José, Costa Rica.

Colombia. Leyes, decretos, etc. (2003). *Ley 823 de 2003. Normas de igualdad de oportunidades para las mujeres*. Bogotá, Colombia.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (CEPAL) (2004). *Caminos hacia la equidad de género en América Latina y el Caribe. Novena conferencia regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe*. México, D.F., 10-12 de junio del 2004. LC/L.2114(CRM.9/3).

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (CEPAL)
www.eclac.cl/mujer/proyectos/perfiles/img/participacion2.gif

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (1999).
Participación y liderazgo en América Latina y el Caribe: indicadores de género.
Santiago de Chile. LC/L.1302.

Cordero, L. A. (2003). *Costa Rica. Estudio de caso nacional.* Proyecto OEA-IDEA
sobre financiación de la política en América Latina.

De Freitas, M. (2003). *Venezuela. Estudio de caso nacional.* Proyecto OEA-IDEA
sobre financiación de la política en América Latina.

De la Calle, H. (2003). *Colombia. Estudio de caso nacional.* Proyecto OEA-IDEA
sobre financiación de la política en América Latina.

Duarte, I. (2003). *República Dominicana. Estudio de caso nacional.* Proyecto OEA-
IDEA sobre financiación de la política en América Latina.

Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional. (2001). *Documentos Políticos.*
Lucha del FMLN como partido político; Carta de Principios y Objetivos;
Estatutos del FMLN. San Salvador.

Fuentes, C. (2003). *Chile. Estudio de caso nacional.* Proyecto OEA-IDEA sobre
financiación de la política en América Latina.

Fundación Género y Sociedad (2004). *Evolución de la participación sociopolítica
de mujeres y hombres en América Latina.* Documento de Trabajo No. 30, San
José.

Fundación Heinrich Boell (2003). *Democracia de género, una propuesta inclusiva.*
FHB, San Salvador.

Fundación Heinrich Boell & Fundación Género y Sociedad. (2000). *Democracia de
género. Una propuesta para mujeres y hombres del Siglo XXI.* San José:
FHB/GESO.

García, A. Diputada Suplente por el Partido Demócrata Cristiano en el Congreso
de Honduras. San José, Costa Rica. Entrevista, 30 de mayo del 2004.

García, A. I. (2003). *Consideraciones en torno a género, ciudadanía y política en el
marco de la preparación de la nueva Ley Electoral y de las Organizaciones
Políticas de Honduras.* Ponencia presentada en el Taller Boleta Electoral,
financiamiento y género en política. Taller con partidos políticos y las
comisiones políticas y de juristas. Documento. Tegucigalpa PNUD-Honduras.

- García, A. I. (1997). Mujeres, poder y políticas públicas en el inicio de la era post-Beijing. En: *Las mujeres y el poder*. San José: Editorial Mujeres.
- García, A. I. & Gomáriz, E. (2000). Género y ciudadanía en América Latina: otra mirada al horizonte. En: *Democracia de género. Una propuesta para mujeres y hombres del Siglo XXI*. San José: Fundación Heinrich Böll/Fundación Género y Sociedad, FHB/GESO.
- García, A. I. & Gomáriz, E. (2003). *Políticas públicas nacionales y locales sobre género y ciudadanía*. Módulo II. Proyecto Incorporación de la perspectiva de género y promoción de la participación femenina. Desafíos de la elección directa de Alcaldes y Alcaldesas en Costa Rica. San José: Fundación Friedrich Ebert/ Fundación Género y Sociedad/Programa Centroamericano de Maestría en Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica.
- García Prince, E. (2004). *Leyes y políticas públicas de igualdad. Experiencias regionales y nacionales. Lecciones aprendidas*. Encuentro académico de parlamentarias y parlamentarios sobre la aplicación del principio de igualdad en materia de derechos humanos de las mujeres. Encuentro con mujeres de las organizaciones de la Sociedad Civil. Managua, 24 y 25 de marzo. Managua: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Gomáriz, E. (1992). *Los estudios de género y sus fuentes epistemológicas: periodización y perspectivas*. Documento de trabajo, Serie de Estudios Sociales. Santiago de Chile: FLACSO.
- Gomáriz, E. & Meentzen, A. (2000). Sobre la propuesta de la democracia de género. A modo de introducción. En: *Democracia de género. Una propuesta para mujeres y hombres del Siglo XXI*. San José: Fundación Heinrich Böll/Fundación Género y Sociedad, FHB/GESO.
- Gruenberg, C. (2003). *Argentina. Estudio de caso nacional*. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina.
- Guevara, N. Fundadora del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) como partido político, miembro en varias ocasiones de la Dirección del mismo y en la función de regidora municipal. San José, Costa Rica. Entrevista, 30 de mayo del 2004.
- Guífarro Montes de Oca, G. Diputada por el Partido Nacional (PN) y Presidenta de la Comisión de la Mujer del Congreso de Honduras. San José, Costa Rica. Entrevista, 30 de mayo del 2004.
- Instituto Nacional de la Mujer de Honduras. (2000). *Ley de Igualdad de Oportunidades para la Mujer*. Tegucigalpa.

International IDEA. (2003). *Implementación del sistema de cuotas. Experiencias en América Latina*. Documentos del Taller Internacional: Mujer y Democracia: la participación de la mujer y las cuotas en América Latina. (23-24 de febrero de 2003). Lima, Perú. www.idea.int/publications/funding_parties_chapter9.pdf

International IDEA *Handbook on Funding of Political Parties and Election Campaigns*. Sweden: International IDEA. www.idea.int/publications/funding_parties_chapter9.pdf

International IDEA & Universidad de Estocolmo. Quota Database. www.quotaproject.org/

Las Dignas (2000). *Beijing + 5. Informe Alternativo. Elementos sobre la situación de las mujeres salvadoreñas ante el siglo XXI*. San Salvador.

Lubertino, M. J. Abogada, profesora de derecho y activista de derechos humanos en Argentina, presidenta del Instituto Socio Político de las Mujeres (ISPM), constitucionalista, periodista y candidata a cargos públicos. *Entrevista* (2 de julio del 2004).

Marchewka, P. (2003). *Paraguay. Estudio de caso nacional. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina*.

Marroquín, M. (2003). *Guatemala. Estudio de caso nacional. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina*.

Matland, R. E. (2002). Estrategias para ampliar la participación femenina en el Parlamento. El proceso de selección de candidatos legislativos y los sistemas electorales. En: *Mujeres en el Parlamento. Más allá de los números*. Serie Manuales de IDEA. Estocolmo: International IDEA.

Matland, R E. Profesor del Departamento de Ciencias Políticas de la Universidad de Houston, autor de diversas publicaciones e investigaciones sobre ciudadanía y participación política de las mujeres. San José, Costa Rica. *Entrevista*, 5 de julio del 2004.

Mayorga, R. (2003). *Bolivia. Estudio de caso nacional. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina*.

Medina, P. (2003). *Perú. Estudio de caso nacional. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina*.

Montenegro, N. Diputada por el Partido Alianza Nueva Nación (ANN) en el Congreso de Guatemala. San José, Costa Rica. *Entrevista*, 30 de mayo del 2004.

Njaim, H. (2003). *Venezuela. Estudio de caso nacional*. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina.

Núñez, A. (2003). *México. Estudio de caso nacional*. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina.

Observatorio Electoral
www.observatorioelectoral.org/

Organización de Estados Americanos (OEA)
www.oas.org/main/, Documento: DOC/w/14/rev.4

Organización de Naciones Unidas (ONU). Women Watch / ONU
www.un.org/womenwatch/confer/beijing/national/natplans.htm
www.womenwatch/daw/cedaw/
www.womenwatch/daw/cedaw/reports.htm
www.womenwatch/daw/country/compliancetbl.PDF
www.womenwatch/daw/followup/countrylist.htm

Ortiz Bosch, M. Diputada por el Partido Revolucionario Dominicano (PRD) ante el Congreso de República Dominicana. San José, Costa Rica. *Entrevista*, 30 de mayo del 2004.

Palacios, A. A. Diputada por el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) en la Asamblea Legislativa de Nicaragua. San José, Costa Rica. *Entrevista*, 30 de mayo del 2004.

Panamá. Leyes, decretos, etc. (1999). *Ley de Igualdad de Oportunidades para la Mujer*. Panamá.

Panamá. Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia. Dirección Nacional de la Mujer. (2002). *III Informe Nacional Clara González. Situación de la mujer en Panamá 2000-2001*. Panamá.

Panamá. Ministerio de Trabajo y Bienestar Social. Dirección Nacional de la Mujer. Consejo Nacional de la Mujer (1997). *Informe Nacional Clara González. Situación de la mujer en Panamá, 1996*. Panamá.

Paredes, B. Ex-Presidenta de la Cámara de Diputados del Congreso de México. San José, Costa Rica. *Entrevista*, 30 de mayo del 2004.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2004). *La equidad de género en El Salvador*. PNUD. Cuadernos sobre Desarrollo Humano: Género. No 3. San Salvador.

Red de Partidos Políticos (NDI)
www.ndipartidos.org/partidos/

Rial, J. (2003). *Uruguay. Estudio de caso nacional*. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina.

Rowland, M. (2003). *Ecuador. Estudio de caso nacional*. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina.

Sánchez, M L. Ex Diputada por el Partido Liberación Nacional (PLN) en dos ocasiones en la Asamblea Legislativa de Costa Rica y actual Vice-Presidenta del PLN. San José, Costa Rica. *Entrevista*, 14 de junio del 2004.

Schmidt, G. D. (2002). *Dale uno a la mujer: Preference Voting and Gender Quotas in Peru*. Northern Illinois University. American Political Science Association. For delivery at the 2002 Annual Meeting of the American Political Science Association, August 29 – September 1, 2002.

Schmidt, G. D. Profesor de ciencias políticas de la Universidad de Illinois Norte en DeKalb, autor de diversas investigaciones y publicaciones sobre desarrollo, descentralización, sistemas electorales, legislación y género San José, Costa Rica. *Entrevista*, 3 de julio del 2004.

Sistema de Información de la Cumbre de las Américas.
www.ipu.org/parline-e/reports/

Speck, B. (2003). *Brasil. Estudio de caso nacional*. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina.

Staff Wilson, M. (2003). Género y leyes de cuotas. En: *Ventanas del Parlamento*, No. 3. Panamá.

Ulloa, F. (2003). *El Salvador. Estudio de caso nacional*. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina.

Unión Inter Parlamentaria (UPI)
www.ipu.org/wmn-e/classif.htm

Universidad de Georgetown. Base de Datos Políticos de las Américas. Center for Latin American Studies www.georgetown.edu/pdba/Electoral/ (Para consulta Constituciones de la República, Leyes electorales, conformación del Poder Ejecutivo y de partidos políticos de diferentes países).

Valdés, T. & Gomáriz, E. (1995). *Mujeres latinoamericanas en cifras. Tomo comparativo*. Santiago de Chile: FLACSO/Instituto de la Mujer de España.

Valdés, E. (2003). *Panamá. Estudio de caso nacional*. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina.

Venezuela. Leyes, decretos, etc. (1999). *Ley de Igualdad de Oportunidades para la Mujer*. Caracas.

Young, G. Presidenta de la Comisión de los Asuntos de la Mujer, Derechos del Niño, la Juventud y la Familia de la Asamblea Legislativa de Panamá y candidata a diputada por el Partido Arnulfista en las elecciones del 2004. San José, Costa Rica. Entrevista, 30 de mayo del 2004.

Zelaya, R. M. (2003). *Nicaragua. Estudio de caso nacional*. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina.

Zovatto, D. (2003). América Latina. En: Carrillo, M et al. *Dinero y contienda político-electoral. Reto de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica/Instituto Federal Electoral.

II Parte

Análisis subregionales

Financiamiento político en Centroamérica, Panamá, República Dominicana y México

Kevin Casas
Daniel Zovatto

I. Introducción

La organización y el mantenimiento de una agrupación política, con el objetivo de participar en los procesos electorales y acceder a las instancias de gobierno, son actividades que en la actual coyuntura histórica demandan importantes y crecientes cantidades de recursos financieros; por ello el financiamiento de partidos y campañas electorales se ha convertido en uno de los temas centrales del debate sobre el funcionamiento de la democracia en todo el mundo.

Ciertamente, el financiamiento político¹ es crucial para la salud de la democracia por, al menos, dos motivos. En primer lugar, el flujo y la distribución de fondos electorales incide directamente sobre la equidad electoral, sobre las posibilidades reales disfrutadas por los diversos partidos y candidatos para hacer llegar su mensaje a los votantes. Así, un financiamiento electoral equitativo se convierte en una condición facilitante -aunque no determinante por sí misma- para asegurar la contingencia del resultado electoral, requisito fundamental para su legitimidad. En segundo lugar, el proceso de recolección de fondos electorales

¹ A lo largo de este artículo los términos “financiamiento político”, “financiamiento de partidos”, “financiamiento de campañas” y “financiamiento electoral” serán usados en forma indistinta. Aunque existen diferencias conceptuales entre todos ellos, tales diferencias son poco relevantes para el caso de Centroamérica. Cabe notar, en particular, que el bajo nivel de institucionalización de los partidos políticos en la región y su fuerte orientación electoral hace que el financiamiento de sus actividades ordinarias tenga muy poca importancia. En Centroamérica, México, Panamá y República Dominicana el financiamiento político es, en la práctica, financiamiento electoral o de campañas.

ofrece obvias oportunidades para el intercambio de favores entre los contribuyentes a las campañas y los políticos, o, al menos, para la emergencia de continuos conflictos de interés para los tomadores de decisiones públicas. El financiamiento electoral se convierte entonces en un factor de riesgo -pero no más que eso- para la integridad y la autonomía del sistema político.

Paralelamente, es un hecho innegable que los sistemas democráticos modernos requieren de la existencia de agrupaciones políticas que sean canalizadoras de los intereses de la ciudadanía, y que a pesar del desencanto de las poblaciones con sus representantes políticos, los partidos siguen siendo las instituciones portadoras de la representación popular. En ese sentido, el gran reto parece situarse en encontrar un sistema que permita un sano y legítimo impacto del dinero en el funcionamiento de las agrupaciones políticas, que permita asegurar la libertad de acción de sus dirigentes, particularmente cuando éstos acceden a los puestos de gobierno. Se trata pues, de encontrar el camino para que la política pueda subsistir sin recurrir al uso de prácticas irregulares que provocan la influencia desmedida del dinero sobre las estructuras políticas. De la existencia de organizaciones políticas sólidas y estables depende la calidad y la dinámica de la democracia.

Esa necesidad de encontrar los mecanismos para el establecimiento de una sana relación entre dinero y política, ha provocado un incremento en la investigación de las regulaciones y prácticas existentes en el campo de la financiación de los partidos y las campañas electorales. Tal interés ha revelado, sin embargo, la aguda falta de información que rodea el tema y su relegación desde el punto de vista científico. Este estudio se enmarca precisamente dentro de ese esfuerzo de generar conocimiento sobre el funcionamiento de los sistemas de financiación, en este caso particularmente circunscrito a la región centroamericana (incluyendo a Panamá), República Dominicana y México.

A partir de la investigación realizada en los ocho países comprendidos en este estudio, se intenta evaluar la adecuación de la legislación y de los controles institucionales existentes que la respaldan, para la tarea de preservar la integridad de las instituciones democráticas en la región. Así, se estudiará primordialmente la capacidad del marco normativo vigente para evitar la compra de privilegios políticos y decisiones públicas mediante las contribuciones electorales. Aunque los efectos de la legislación y las prácticas de financiamiento político sobre la equidad electoral son, sin duda, altamente relevantes para la calidad de la democracia, el presente reporte relegará la consideración de esos efectos a un segundo plano.

El análisis normativo, que comprende la primera parte del informe, se hará con una dimensión comparativa, poniendo los casos en el contexto de la práctica regulatoria internacional. Esa evaluación formal será complementada, en la segunda parte, con una mirada al funcionamiento real de las normas vigentes. Se revisará ahí el papel que en la realidad juegan los mecanismos de control existentes y las principales modalidades que asumen las actuales prácticas de financiamiento. Este esfuerzo, cabe señalarlo, enfrenta una serie de limitaciones tanto metodológicas como prácticas. Como lo señalan Karl Nassmacher y Michael Pinto-Duschinsky, son muchos todavía los vacíos de conocimiento que rodean el funcionamiento real de los sistemas de financiamiento político y muy precario nuestro conocimiento -particularmente el cuantitativo- sobre las contribuciones y los gastos

de los partidos políticos². Ello sin hablar de temas particularmente opacos como el uso de contribuciones extranjeras, la existencia de fondos secretos, la presencia de múltiples flujos de fondos como respuesta a la regulación, y las formas y alcances de la influencia política ejercida por grupos de poder a través del financiamiento de partidos y campañas. Aunque el análisis que intentaremos en esa sección busca iluminar algunos aspectos de esta compleja dinámica, inevitablemente adolece de algunas de las mencionadas precariedades. Finalmente, la última sección del artículo resumirá las enseñanzas más pertinentes de la experiencia reciente y sugerirá algunas líneas posibles de reforma a la legislación.

Empecemos, pues, por situar la legislación de los países en estudio, en el marco de la práctica internacional, analizando cada uno de los instrumentos de regulación que la componen.

II. Los sistemas de financiamiento político en Centroamérica³, República Dominicana y México: una visión comparada

En un trabajo seminal en la materia, Alexander Heard hacía notar que los costos financieros de nominar y elegir autoridades públicas son tan inherentes a la política democrática como lo es un cierto nivel de demagogia en el debate público⁴. Un sistema de financiamiento político (SFP) es el conjunto de normas que regula ese indispensable flujo de recursos económicos hacia el sistema político y desde este último. El SFP provee el marco normativo dentro del cual los partidos y los candidatos pueden legalmente obtener y gastar recursos económicos para sus actividades, y dentro del cual las personas físicas y jurídicas –tanto públicas como privadas— financian esas actividades. Asimismo, define los instrumentos legales que supervisan y hacen valer la operación de ese marco normativo.

Los instrumentos que conforman un SFP son numerosos y diversos. Para efectos de simplificación pueden clasificarse en cuatro grupos:

a) Regulaciones sobre las fuentes de financiamiento: Se incluyen aquí los instrumentos que regulan el flujo de recursos económicos hacia la actividad política, tanto mediante la restricción o prohibición del uso de ciertas fuentes de financiamiento (regulaciones “negativas”), como mediante la provisión o el estímulo de otras fuentes (regulaciones “positivas”). Aunque el universo de fuentes de financiamiento político es muy heterogéneo, el grueso de las regulaciones “negativas” recae sobre las donaciones políticas privadas, restringidas, en diferentes grados, en bastantes países. Las regulaciones “positivas”, en tanto, comprenden las diversas formas de subvención pública, tanto directas como indirectas. Mientras los subsidios directos proveen de recursos económicos líquidos a los partidos y/o candidatos, los indirectos les facilitan, en general, recursos en especie. Como lo veremos luego, ambas formas de subvención incluyen múltiples variantes, sólo unidas por el origen público de los recursos distribuidos;

² Zovatto, Daniel (2003), en Carrillo et al, p. 33.

³ Para efectos de simplicidad, en el presente informe el término Centroamérica o centroamericano incluirá a Panamá, salvo cuando expresamente se indique lo contrario.

⁴ Heard, Alexander (1960), p.8.

b) Regulaciones sobre los gastos electorales: esta categoría comprende tanto las reglas que establecen topes generales al gasto electoral de partidos y candidatos, como los límites y/o prohibiciones a la utilización de rubros específicos de gasto, en especial la publicidad electoral. Asimismo, incluye las limitaciones a la duración de las campañas electorales;

c) Reglas de transparencia financiera: el tercer grupo cubre todas las normas que obligan a los partidos, candidatos y otros actores políticos a reportar a las autoridades públicas el origen de los recursos económicos utilizados en sus actividades y la utilización dada a esos recursos. Asimismo, las reglas que definen si esa información es o no auditada por la autoridad competente y divulgada públicamente;

d) Régimen sancionatorio: comprende las sanciones dispuestas para los casos de violación de las prohibiciones, limitaciones u obligaciones dispuestas por las tres categorías normativas anteriores.

Estas categorías, así como la gran cantidad de opciones incluidas en cada una de ellas, pueden ser combinadas en múltiples formas. No es casual, así, que los SFP sean extraordinariamente heterogéneos y que no exista en materia de regulación ni un modelo estándar ni, mucho menos, óptimo. La ruta de regulación que transite cada país dependerá de las preferencias normativas de su cultura política, de los límites impuestos por su entorno institucional y, principalmente, de la naturaleza de la coyuntura que le lleva a adoptar una legislación en la materia. Así, en tanto algunos países privilegian las restricciones a las fuentes privadas de financiamiento electoral, otros enfatizan la provisión de recursos públicos a los actores políticos (caso de México), otros la limitación de sus gastos electorales y aún otros la transparencia de sus actividades.

En el caso de la región bajo estudio, la regulación ha estado principalmente dirigida a la provisión de subsidios públicos a los partidos políticos. Siguiendo las categorías regulatorias mencionadas más arriba, la Tabla 1 resume el estado actual de los SFP en Centroamérica, Panamá, República Dominicana y México.

1. Regulaciones sobre las fuentes de financiamiento

a) Controles sobre las donaciones políticas

Los países en estudio disponen, en general, de una variada regulación de las donaciones políticas. La regulación es escasa en el caso de los SFP de Guatemala, El Salvador y Panamá, que no imponen restricción alguna a la recepción de contribuciones de nacionales o extranjeros.

Las legislaciones nicaragüense, hondureña, dominicana y costarricense se han separado, sin embargo, de este enfoque, levemente en el caso de las tres primeras y más claramente en el caso de la última. La legislación nicaragüense prohíbe las donaciones anónimas, las de contratistas del Estado y de instituciones estatales o mixtas, restricciones relativamente comunes en el ámbito internacional. La hondureña, por su parte, reproduce estas prohibiciones y añade las de personas jurídicas que exploten juegos de azar. En el caso de la República Dominicana, está prohibida la aceptación de ayudas materiales provenientes de personas físicas vinculadas a actividades ilícitas. La ley costarricense, por su parte, impone un límite cuantitativo a las donaciones locales, establecido como un múltiplo del salario mínimo oficial (como en Paraguay y Portugal). Debe notarse, sin embargo, que a

Tabla 1. Sistemas de financiamiento político en Centroamérica, Panamá, República Dominicana y México, 2004.

Instrumento	País	Regulación de fuentes de financiamiento						Regulación de gastos electorales				Reglas de transparencia financiera			Régimen sancionatorio
		Control a fuentes privadas		Subsidios estatales directos				Subsidios estatales indirectos	Topes de gasto	Límite de duración de campaña	Contrib.	Gastos	Auditoría		
		Nac.	Extranj.	Receptor	Entrega	Barrera	Criterio de distrib.							Monto	
	GUA	No hay.	No hay.	Partidos	Tractos anuales.	4% de los votos.	Por voto.	Definido por ley: 2 Quetz por voto. Total (1999): US\$0.5 m (0.003% PIB 2000) @ vot/año US\$0.02	-Exoneración fiscal para donaciones políticas.	No.	No hay límite.	No hay reportes.	Reportes anuales.	Sólo sobre subsidios estatales.	No hay.
	SAL	No hay.	No hay.	Partidos	Electoral. Anticipo: 75% del total al que tuvieron derecho en la última elección.	No hay barreras.	-Por voto. -Partidos nuevos reciben 0.5m.	Definido por la autoridad electoral. Total (1999-00): US\$7.8 m (0.06% PIB 2000) @ vot/año: US\$0.5.	-Exoneración de impuestos por los anticipos.	No.	4 meses para elec. Presid. 2 meses elec. Dip; 1 mes elec. munic.	No hay reportes.	No hay reportes.	No hay auditorías.	No hay.

Tabla 1. Sistemas de financiamiento político en Centroamérica, Panamá, República Dominicana y México, 2004.
(continuación)

Instrumento	País	Regulación de fuentes de financiamiento						Regulación de gastos electorales			Reglas de transparencia financiera			Régimen sancionatorio
		Control a fuentes privadas		Subsidios estatales directos				Subsidios estatales indirectos	Topes de gasto	Limite de duración de campaña	Contrib.	Gastos	Auditoría	
		Nac.	Extranj.	Receptor	Entrega	Barrera	Criterio de distrib.	Monto	No.	-90 días para elección general, 60 días elecciones intermedias.	Reporte anual ante la autoridad electoral.	Reporte anual ante la autoridad electoral.	No hay auditorías.	
HON		Se prohíben contribuciones anónimas, de contratistas del Estado, de instituciones estatales y de personas jurídicas que exploten juegos de azar.	Prohibidas.	Partidos y candidaturas independientes.	Electoral. Anticipo: 60% del total. Post-electoral 40%.	Haber obtenido 10 mil votos en la planilla más votada en la elección anterior.	-Por voto. -Partidos nuevos: no menos del 15% de lo asignado al partido que recibe más.	Definido por ley: 17 Lemp. por voto. Total (2001): US\$2,4 m (0,04% PIB 2000) @ vot/año: US\$0,2.	No.	-90 días para elección general, 60 días elecciones intermedias. -En la práctica no hay límite.	Reporte anual ante la autoridad electoral.	Reporte anual ante la autoridad electoral.	No hay auditorías.	-Multa de 25000 Lemp por emitir propaganda fuera de período autorizado por la ley; doble en caso de reincidir, e inhabilitación del candidato si la infracción persiste. -Donaciones ilegales acarrear multa del doble del valor de la donación. -Administrativas.
NIC		-Se prohíben contribuciones anónimas. -Se prohíben las de	No hay límites para personas físicas. En caso de donaciones provenientes de insti-	-Partidos -Alianzas de partidos.	Reembolso electoral.	4% de los votos.	Proporc. a los votos.	Definido por ley: 1% pre-sup. en elección nacional, 0.5% en municipal, 0.25% en regional.	No.	75 días para elección nacional, 42 días para municipal, 21 días en caso de 2a. ronda.	No hay reportes.	Receptores del subsidio deben justificar sus gastos electorales ante CGR, Min. de	En la práctica no hay auditorías.	-Donaciones ilegales: multa del doble del valor de la donación, tanto para receptor como para donador. Donador quedará inhabilitado para ejercer sus derechos políticos por 2-6 años.

Tabla 1. Sistemas de financiamiento político en Centroamérica, Panamá, República Dominicana y México, 2004.
(continuación)

Instrumento ↑ País ↓	Regulación de fuentes de financiamiento										Regulación de transparencia financiera			Régimen sancionatorio	
	Control a fuentes privadas		Subsidios estatales directos				Subsidios estatales indirectos		Regulación de gastos electorales		Contrib.	Gastos	Auditoría		
	Nac.	Extranj.	Receptor	Entrega	Barrera	Criterio de distrib.	Monto	Topes de gasto	Límite de duración de campaña						
NIC	instituciones estatales o mixtas. -Se prohíben contribuciones de contratistas del Estado.	tuciones los fondos deben destinarse a la asistencia y la capacitación										Hacienda y autoridad electoral.			-Candidatos que violen reglas de financiamiento serán inhabilitados para ejercer cargos públicos. Si han sido electos, deberán renunciar al cargo. -Administrativos: suspensión del partido o incluso la pérdida de su personería.
CRC	-Se prohíben contribuciones anónimas. -Límite por donador: US \$35000 aprox.	Prohibidas (excepto para investigación y educación partidaria).	Partidos.	Reembolso electoral.	4% de los votos o 1 escaño.	Proporcional, a los votos.	Definido por Const: 0.1% PIB. Total (2002): US\$14.2 m (0.09% PIB 2000) @ vot/año: US\$1.6	-Franquicia postal. -Uso de edificios públicos.	No.	El Estado sólo paga gastos en la campaña oficial (3 meses y medio), pero no se impone la publicidad electoral fuera de ese período.	-Reportes trimestrales a autoridad electoral (mensuales durante la campaña). -Pre-cands. TSE y la presidencia reportan donaciones al tesoro partidario.	Receptores del subsidio deben justificar sus gastos ante el TSE y la CGR.	Sólo sobre subsidios estatales.	Violación de las prohibiciones y limitaciones en materia de financiamiento acarrea prisión de 2-6 años.	

Tabla 1. Sistemas de financiamiento político en Centroamérica, Panamá, República Dominicana y México, 2004.
(continuación)

Instrumento	País	Regulación de fuentes de financiamiento						Regulación de gastos electorales			Reglas de transparencia financiera			Régimen sancionatorio
		Control a fuentes privadas		Subsidios estatales directos				Subsidios estatales indirectos	Topes de gasto	Límite de duración de campaña	Contrib.	Gastos	Auditoría	
		Nac.	Extranj.	Receptor	Entrega	Barrera	Criterio de distrib.							
PAN	Sin límite.	Sin límite.	Partidos y candidatos dependientes (libre postulación).	-40% adelanto electoral. -60% remb. electoral. -Reemb. pagado en tramos anuales.	-No hay barreras para adelantos. -5% de los votos para reembolso.	-Adelanto por partes iguales. -Reemb. proporcional a los votos. -Candidatos independientes penales se reconocen. 0.30 centavos por cada adhérente.	Por ley: 1% ingreso co-riente Gobierno. Total 1999: US \$15.3 m (0.16% PIB 2000) @ vot/año: US\$1.8.	-Exoneración fiscal para donaciones. -Espacios en TV y radio es- total. -Franquicias pos- tales, te- legráfi- cas, te- lefónicas. -Uso de edificios públicos. -Incentivos para publicaciones.	No.	No hay límite.	Reportes al TE.	Recep- tores del subsidio deben justificar sus gas- tos elec- torales ante la autori- dad elec- toral.	Sólo sobre sub- sidios esta- tales.	Utilización con- ciente de dinero provenientes del narcotráfico en el financiamiento de campañas acarrea sanción de pri- sión. El CE establece que en caso de incumplimiento en el registro de las contribuciones privadas se san- ciona con multa de cien a mil bal- boas o la reten- ción de los fondos asignados me- diante subsidio estatal.
REP. DOM.	Se pro- hibe fi- nancia- miento de perso- nales	Prohibida aceptación de ayudas de perso- nales	Partidos.	En año electoral el de- sembol- so se ha-	2% de los votos válidos o una re- presentacional	Mixto: Una parte propor- cional a	Definido por la Ley Electoral 0.50% en año elec-	-Espacios en TV y radio es- total.	No.	No hay un límite expresamente establecido.	Obliga a entregar informe 3 meses después	Obliga a entregar informe 3 meses después	En la práctica no. Es facultad de la JCE	No hay.

Tabla 1. Sistemas de financiamiento político en Centroamérica, Panamá, República Dominicana y México, 2004.
(continuación)

Instrumento	País	Regulación de fuentes de financiamiento						Regulación de gastos electorales			Reglas de transparencia financiera			Régimen sancionatorio
		Control a fuentes privadas		Subsidios estatales directos				Subsidios estatales indirectos	Topes de gasto	Límite de duración de campaña	Contrib.	Gastos	Auditoría	
		Nac.	Extranj.	Receptor	Entrega	Barrera	Criterio de distrib.							
REP. DOM.		nas físicas vinculadas a actividades ilícitas	les de grupos económicos, de gobiernos e instituciones extranjeras.		ce durante la campaña (a más tardar 10 días de la fecha límite de presentación de candidatura). En el año no se asignan cuotas mensuales.	ción congresional o una en sala capitular.	votos y otra parte en forma equitativa.	total y 0.25 % en no electoral, ambos del presupuesto anual del gobierno.		Se entiende que la campaña da inicio con la proclamación electoral, que se realiza 90 días antes de la fecha de la elección.	de las elecciones en el año electoral y en el año no electoral a más tardar 2 meses después del cierre del año.	de las elecciones en el año electoral y en el año no electoral a más tardar 2 meses después del cierre del año.	pedir asistencia a la Contraloría General de la República.	
MEX		Simpaticizantes del financiamiento público a todos los partidos para gasto ordinario.	De partidos políticos y las per-sonas físicas o morales del extranjero, de	Partidos (y agrupaciones políticas nacionales.)	Para: a) gastos ordinarios, mensualmente para inversión y	Para los que participan en elección anterior obtener el 2% de la votación en	Mixto: Equidad electoral. Para actividades ordinarias y gastos electorales:	Para funcionamiento permanente lo fija cada año el Consejo General del IFE. Para investigación y fortalecimiento	Acceso gratuito a medios: radio y TV; excen-sión de impuestos; incentivo para distribu-	Sí. Esos montos los fija el IFE a más tardar el último día de noviembre del año an-	Sesenta días después de que concluyan las campañas electorales los partidos	Sesenta días después de que concluyan las campañas electorales los partidos	Sí. Realiza auditorías y puede conducir investigaciones.	Sí. Existen sanciones administrativas, pecuniarias y también sanciones penales. Los sujetos pasivos pueden ser los partidos -excepto de las pe-nales-, los candidatos o los donantes, según sea el caso.

Tabla 1. Sistemas de financiamiento político en Centroamérica, Panamá, República Dominicana y México, 2004.
(continuación)

Instrumento ↑ País ↓	Regulación de fuentes de financiamiento						Regulación de gastos electorales			Reglas de transparencia financiera			Régimen sancionatorio
	Control a fuentes privadas		Subsidios estatales directos				Subsidios estatales indirectos	Topes de gasto	Límite de duración de campaña	Contrib.	Gastos	Auditoría	
	Nac.	Extranj.	Receptor	Entrega	Barrera	Criterio de distrib.							
MEX	Personas físicas o morales 0.05% del monto total del financiamiento público. Prohibición a ministros de cultos religiosos; empresas mexicanas de carácter mercantil, contristas gubernamentales, donaciones anónimas, de los Poderes del Estado de la Federación y de los estados.	los organismos internacionales de cualquier naturaleza, y de personas que viven o trabajan en el extranjero.		fortalecimiento institucional cada año con reintegro equivalente al 75% de los gastos comprobados y c) con fines electorales cada tres años.	elecciones ordinarias y para los nuevos constituidos después de una elección tener el registro legal.	en partes iguales a partidos con representación en Cámara de Congreso Unión, y 70% según porcentaje de la votación nacional emitida en elección de diputados federales inmediatos anterior al partido con representación en el Congreso de la Unión.	ción de publicaciones.	terior a las elecciones.		deben presentar informes, aparte de los anuales sobre gastos.	presentar informes, aparte de los anuales sobre gastos.		

Fuente: Casas, Kevin (2003); Duarte, Isis (2003); Núñez, Arturo (2003)

diferencia de algunos de los sistemas que limitan la recepción de donaciones políticas locales, la normativa costarricense no impone más límite por origen que la prohibición de aceptar contribuciones extranjeras y las anónimas. En este aspecto, Costa Rica ha abrazado un modelo regulatorio más liberal que los de Israel, Alemania, Argentina, Brasil, Paraguay, Corea del Sur, Turquía, Bélgica y Estados Unidos, que prohíben la recepción de contribuciones de empresas o sindicatos locales, o ambos.

Por su parte la legislación mexicana contempla una gama más amplia de prohibiciones, al establecer reglas con relación al monto de las aportaciones, en dos sentidos. Uno referido a limitaciones para el partido que tiene un tope para recibir contribuciones de sus simpatizantes, y otro en cuanto al monto total que las personas físicas o las morales autorizadas pueden aportar individualmente o en conjunto durante un año. También se encuentran regulaciones prohibitivas para ministros de cultos religiosos, de empresas de carácter mercantil, de contratistas gubernamentales y de personas no identificadas, donaciones anónimas, con excepción de colectas en mitines o recolecciones en vías públicas.

La recaudación de fondos de origen foráneo está prohibida en Honduras, Costa Rica, República Dominicana y México. Tal prohibición es un elemento común en los SFP del mundo: más de 20 países, muchos de ellos latinoamericanos (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú y Venezuela) la incluyen en su legislación. En el caso costarricense, la prohibición, introducida en 1996 junto con los límites de contribución⁵, es el resultado de repetidos escándalos políticos ligados a la búsqueda de recursos electorales entre fuentes extranjeras altamente cuestionadas. Por su parte, la excepción dispuesta por la legislación costarricense⁶ constituye un intento por preservar los mecanismos de cooperación establecidos por ambos partidos con las fundaciones políticas alemanas. Este flujo de recursos, que carece de toda incidencia en sus campañas electorales, de las que los organismos cooperantes están expresamente excluidos por su propia legislación doméstica, continúa siendo, sin embargo, vital para los esfuerzos educativos de los partidos⁷. Aunque la salvedad dispuesta por la legislación costarricense crea, inevitablemente, un portillo para la recaudación de fuentes extranjeras, es razonable y está lejos de hacer nugatoria la prohibición existente. Como lo veremos luego, la verdadera debilidad de la prohibición vigente no radica en las excepciones que permite sino en la limitada verificación de su cumplimiento por parte de las autoridades electorales. En lo que se refiere a México, las contribuciones extranjeras son prohibidas incluso de parte de nacionales que vivan o trabajen fuera del país.

La ausencia de control sobre las contribuciones de origen extranjero en el resto de Centroamérica y, en particular, la evolución de la legislación nicaragüense, que recientemente ha abandonado su prohibición estricta de ellas⁸, merece particular atención. La liberalización de las contribuciones foráneas en Nicaragua no es sino el reconocimiento legal de una realidad: una de las principales fuentes de financiamiento privado para los partidos nicaragüenses es el empresariado nacional (y no

⁵ Ley No.7653 del 28 de noviembre de 1996.

⁶ Sí se permiten las donaciones extranjeras si son destinadas al trabajo educativo de los partidos.

⁷ Araya, Sergio (27/1/00); Berhorst, Anja (21/10/99); Palma, Carlos (15/10/99); Spaett, Gunther (22/10/99); Villalobos, Guillermo (25/11/99). Sobre las fundaciones alemanas y su prohibición de colaborar en campañas ver también Pinto-Duschinsky, Michael (1991) y (1996).

⁸ Ley Electoral de 19/1/2000. La única prohibición que permanece pesa sobre las donaciones de instituciones extranjeras estatales o mixtas, salvo que tengan propósitos de capacitación partidaria (art. 103).

únicamente nacional) radicado en Miami, Florida, cortejado por todos los candidatos presidenciales. Este fenómeno encuentra réplicas en los casos de Guatemala y, de manera distinta, El Salvador. En este último país, es altamente probable que una parte importante de los recursos recaudados por los partidos nacionales provenga de las organizaciones de la numerosa diáspora del país en los Estados Unidos, un fenómeno comprobado en el caso dominicano⁹. La experiencia centroamericana prefigura así un fenómeno de alcance latinoamericano, omitido por los pocos estudios existentes en la materia. La participación de la creciente diáspora latinoamericana en Estados Unidos en el financiamiento de partidos, constituye un obvio desincentivo a la regulación de las contribuciones políticas de origen extranjero en el subcontinente.

La general debilidad de los controles sobre las donaciones políticas deja desprovista de control a la amplia mayoría de los fondos de campaña en la región. Si, por un lado, los subsidios públicos probablemente cubren una minoría de los gastos electorales en la mayor parte de los países de la región, con la excepción de México, por otro, los partidos hacen un uso muy limitado de la afiliación partidaria y de los mecanismos de contribución popular para financiar sus campañas¹⁰. Las donaciones políticas constituyen hoy casi la totalidad de los recursos no públicos utilizados en las campañas electorales de Centroamérica, República Dominicana y México.

La virtual desregulación de las donaciones políticas no es excepcional. Es, por el contrario, una práctica bastante común entre las democracias. En una muestra de 44 SFP en democracias de Europa, Norteamérica, América Latina, Asia y Oceanía, casi la mitad carecen de limitaciones sobre las donaciones políticas, incluyendo una buena parte de los sistemas de Europa Occidental (Austria, Dinamarca, Irlanda, Luxemburgo, Holanda, Noruega, Suecia, Suiza y el Reino Unido). Ello no es casual. Las restricciones a las contribuciones plantean serios problemas prácticos y demandan la presencia de un comprensivo sistema de reporte y auditoría de los recursos financieros de los partidos, un requisito complejo de administrar aun para las democracias desarrolladas¹¹. Asimismo, tales restricciones, particularmente las más severas y comprensivas, frecuentemente acarrear consecuencias negativas para la transparencia y la equidad electoral. Como lo muestran las experiencias de Francia (antes de 1988) y la India (1969-85), la prohibición total de las contribuciones políticas privadas incentiva prácticas de financiamiento político particularmente oscuras y cuestionables¹². Aun medidas mucho menos extremas, como el conjunto de límites introducido en 1974 en Estados Unidos, han acabado por empujar a los actores políticos hacia fuentes de financiamiento cada vez menos transparentes, al tiempo que obstaculizan la viabilidad financiera de candidatos emergentes¹³.

La Tabla 2 pone en un formato aún más resumido los alcances de la regulación sobre donaciones políticas en los países estudiados.

⁹ Espinal, Rosario & Jiménez, Jacqueline (1998), p.536.

¹⁰ Casas, Kevin (próxima publicación); Torres, Edelberto & Aguilar, Carla (1998), pp.273-280; Valdés, Eduardo (1998), p.415.

¹¹ Sobre las limitaciones de la Comisión Electoral Federal de los Estados Unidos para hacer valer los límites introducidos en 1974, ver: Gross, Kenneth (1997); "In political money game, the year of big loopholes", New York Times (NYT), 26/12/96; Federal Election Commission (1998), pp.31-34; Sorauf, Frank (1992), p.185.

¹² Levush, Ruth et al (1991), pp. 90-92; Avril, Pierre (1994), pp. 85-89.

¹³ Alexander, Herbert et al. (1997).

Tabla 2. Prohibiciones sobre donaciones a los partidos políticos

País	Extranjeras	Organizaciones políticas o sociales	Personas jurídicas	Contratistas del Estado	Anónimas
Costa Rica	Sí ¹	No	No	No	No ²
El Salvador	No	No	No	No	No
Guatemala	No	No	No	No	No
Honduras	Sí	No	Sí	Sí	Sí
Nicaragua	Sí ¹	No	No	Sí	Sí
Panamá	No	No	No	No	No ²
Rep. Dominicana	Sí	No	No	No	No
México	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí

Notas: (1) Excepto para investigación, formación y capacitación, (2) No hay prohibición; sin embargo, la normativa obliga a los partidos y movimientos políticos a justificar el origen de los fondos recibidos, por lo que en la práctica opera una prohibición.

Fuente: Casas, Kevin (2003) y Zovatto, Daniel (2004).

b) Subsidios estatales a los partidos

Los subsidios estatales a los partidos constituyen la forma más común de intervención en el financiamiento electoral en la región: todos los países han establecido un sistema de subvención directa a la par de diversas formas de subvención indirecta.

La proliferación de los subsidios estatales a partir de la década de 1960 y su adopción en marcos institucionales muy diversos, con requerimientos de financiamiento electoral distintos, hace a una extraordinaria heterogeneidad entre los sistemas existentes. Como lo refleja la Tabla 1, las subvenciones directas pueden ser clasificadas de acuerdo con su receptor, el momento de entrega de los fondos, la barrera de acceso aplicada, el criterio de distribución de los recursos y, por último, el mecanismo de definición del monto total del subsidio y su generosidad. La diversidad entre las subvenciones indirectas es aún mayor.

Por ahora tratemos de establecer algunos patrones en los sistemas de subsidio. Para empezar, los partidos políticos son los beneficiarios exclusivos de las subvenciones existentes. Únicamente Panamá y Honduras escapan parcialmente de esta regla permitiendo el acceso de candidatos independientes a los fondos. La relevancia práctica de esta excepción es, sin embargo, muy limitada¹⁴. Este patrón difícilmente ameritaría comentario –los partidos son los receptores únicos o mayoritarios de los subsidios en casi todas partes¹⁵– excepto por una razón: los sistemas de subvención en la región dejan por fuera a los precandidatos presidenciales. Paradóji-

¹⁴ Valdés, Eduardo (1998), pp. 408-410.

¹⁵ Entre 39 casos de subvención directa, las únicas excepciones a esta regla son Bélgica, Estados Unidos, Taiwán y, de manera menos clara, Uruguay.

camente, la creciente utilización del mecanismo de elecciones primarias abiertas en la región¹⁶ ha omitido uno de los rasgos importantes de la experiencia norteamericana que la ha inspirado: la presencia de subsidios directos para los pre-candidatos presidenciales en Estados Unidos desde 1976, que ha sido determinante para el éxito electoral de algunos aspirantes poco conocidos¹⁷. Esta omisión debilita sustancialmente dos de los efectos básicos buscados por los sistemas de subsidio: reducción de las barreras financieras a la participación política y, sobre todo, de la dependencia de partidos y candidatos respecto de las fuentes privadas de financiamiento electoral. Cualquiera que sea la efectividad de los sistemas de subsidio de la región para asegurar esos objetivos, sus consecuencias sólo alcanzan al reducido grupo de competidores arrojado por procedimientos de elección interna en los que el capital privado, frecuentemente el del propio precandidato, tiene una importancia determinante.

En relación con los sistemas de subsidio existentes en la región, se observa que en Nicaragua, El Salvador, Honduras y Costa Rica se otorga subsidio puramente electoral. Por su parte, Panamá, República Dominicana, Guatemala y México se desvían de este modelo, parcialmente en los dos primeros casos y totalmente en el tercero y el cuarto. A saber, en Guatemala la subvención directa es desembolsada en cuatro tramos anuales, y en México, la legislación contiene reglas expresas para el financiamiento cotidiano (con desembolsos anuales), y con fines electorales (desembolso adicional cada tres años para las elecciones federales). En el caso dominicano, una parte de la contribución se gira a los partidos que, tras la elección, mantienen reconocimiento, en pagos mensuales según la proporción de votos obtenida. En Costa Rica, aunque la legislación no dice explícitamente que el financiamiento puede ser destinado por los partidos para su funcionamiento cotidiano, sí permite el uso del subsidio para cubrir gastos de organización y dirección que, en la práctica, comprenden aquellas actividades de carácter permanente necesarias para el establecimiento de la estructura formal de los partidos políticos. Adicionalmente, países como México, Panamá y Guatemala pueden destinar parte de sus fondos para capacitación y fortalecimiento.

La tabla 3 ilustra el destino del subsidio electoral establecido en los países de la región en estudio.

El carácter permanente o electoral del subsidio nos dice poco, sin embargo, sobre su impacto en la sustitución de las contribuciones privadas. Mucho más importante para ese efecto es el momento de desembolso de la subvención electoral, esto es, si se le concibe puramente como un reembolso post-electoral o, por el contrario, incluye un adelanto previo a la elección para los receptores. Ambos modelos han sido adoptados por numerosos países alrededor del mundo, una división que también se manifiesta en la región¹⁸. Así, Costa Rica y Nicaragua han optado por el primer sistema, en el caso costarricense tras dos décadas de vigencia de los adelantos electorales, declarados inconstitucionales en 1991 y no reestable-

¹⁶ Las primarias presidenciales abiertas han sido utilizadas en los partidos mayoritarios costarricenses desde finales de los años setenta y en Honduras desde principios de los años noventa.

¹⁷ Corrado, Anthony (1993), pp. 37-59; Alexander, Herbert (1989), p. 106; Sorauf, Frank (1992), p. 159.

¹⁸ Fuera de la región en estudio, los SFP de Australia, Canadá, Colombia, Dinamarca, Ecuador, Francia, Italia, Paraguay y Taiwán utilizan desembolsos exclusivamente post-electorales. Al mismo tiempo, Austria, Bolivia, Corea del Sur, España, los Estados Unidos, México y Uruguay proporcionan a sus partidos y candidatos, en diferentes grados, acceso anticipado a los subsidios electorales.

cidos desde entonces¹⁹. Por su parte, El Salvador, Honduras y Panamá distribuyen anticipadamente porciones sustanciales de la subvención. Aunque el sistema de adelantos (normalmente distribuidos según los resultados electorales anteriores) ha sido criticado por su carácter frecuentemente discriminatorio frente a opciones políticas emergentes, es indiscutible que facilita para los partidos receptores la tarea de recolección de fondos durante los decisivos meses de campaña y contribuye a reducir su dependencia frente a los operadores financieros, en particular cuando los adelantos son desembolsados en efectivo. La comparación de los SFP de Uruguay y Costa Rica permite ilustrar bien el punto. En tanto en el caso uruguayo -donde la mitad de los subsidios se distribuye anticipadamente y en efectivo- la participación de operadores financieros en las campañas es mínima, en la experiencia costarricense los prestamistas han tenido tradicionalmente una importancia determinante en el financiamiento partidario, derivando de ello abundantes utilidades financieras y, frecuentemente, beneficios políticos²⁰.

Tabla 3. Actividades objeto de financiamiento público directo

País	Electoral y partidario	Sólo electoral	Sólo partidario	Investigación y fortalecimiento
Costa Rica	Sí ¹	Sí	No	No
El Salvador	No	Sí	No	No
Guatemala	Sí ²	No	No	No ²
Honduras	No	Sí	No	No
Nicaragua	No	Sí	No	No
Panamá	Sí	No	No	Sí
Rep. Dominicana	Sí	No	No	No
México	Sí	No	No	Sí

Notas: (1) Aunque la legislación no lo dice explícitamente, se permite el uso del subsidio para cubrir gastos de organización y elección. (2) La legislación no es explícita sobre el destino de los fondos, por lo que hay uso electoral y partidario a discrecionalidad.

Fuente: Zovatto, Daniel (2003).

La legislación mexicana, como se señaló anteriormente, se aparta de los sistemas de entrega de fondos señalados, al definirse un calendario para el suministro de las tres modalidades de contribución estatal, en el que se establece la entrega de fondos para: a) gastos ordinarios, mensualmente, b) para investigación y fortalecimiento institucional, cada año como reintegro equivalente al 75% de los gastos comprobados, y c) con fines electorales, cada tres años.

¹⁹Ver al respecto: Fernández, Oscar (1993); Casas, Kevin (2001) y la sentencia de la Sala Constitucional, No.980-91 de 24/5/1991.

²⁰Aparte de los subsidios adelantados desembolsados por el Banco de la República, menos del 2% de los recursos utilizados por el Partido Nuevo Espacio en Uruguay durante la campaña electoral de 1994 vinieron de créditos respaldados por la expectativa de subsidios electorales (calculado con base en Partido Nuevo Espacio [1994]).

Los criterios de acceso al subsidio estatal directo y las reglas de distribución de sus fondos son poco complicados en América Central y, en general, consonantes con la práctica internacional. Los sistemas de la región oscilan entre la ausencia total de barrera para acceder a la subvención (El Salvador y Panamá [sólo para adelanto pre-electoral]) y umbrales electorales que oscilan entre el 2% (República Dominicana y México) y el 4% de los votos (Guatemala, Nicaragua, Costa Rica y Panamá). En el ámbito internacional, la abrumadora mayoría de los SFP imponen algún criterio de acceso, normalmente ligado al logro de representación parlamentaria o, como en los restantes casos centroamericanos, de un porcentaje de votos. En el caso hondureño, la legislación establece que el partido debe haber obtenido un mínimo de diez mil votos en la planilla más votada en la elección anterior, para ser sujeto de financiamiento público.

En general, las reglas de acceso y distribución de las subvenciones estatales revisten una importancia limitada para determinar los efectos del subsidio sobre el flujo de donaciones políticas privadas. Sin embargo, pueden tener efectos cruciales en dos casos. Por una parte, los obstáculos impuestos por las reglas de acceso al subsidio pueden condenar a los partidos minoritarios o nuevos a depender enteramente de las donaciones privadas, un fenómeno que la experiencia costarricense demuestra con singular claridad²¹. Por otro lado, la asignación de los subsidios estatales puede ligarse a la recaudación de cierto tipo de fondos privados por parte de los partidos o candidatos.

El procedimiento de cálculo del monto de los subsidios directos está formalizado en la legislación constitucional u ordinaria en todos los países menos en El Salvador, donde es fijado por la autoridad electoral ajustando el monto distribuido en la elección anterior por la inflación. En México el Consejo General del IFE, tiene facultades para establecer el monto de la contribución estatal, pero eso sí utilizando una serie de parámetros establecidos en la ley, incluida la indexación de los costos. En tanto Costa Rica, Nicaragua, Panamá y República Dominicana definen el monto como una proporción del PIB o del presupuesto estatal, Guatemala y Honduras lo hacen asignando una suma por voto, una solución bastante más común a nivel internacional. En todo caso, los países estudiados se ajustan, en términos generales, a la experiencia internacional, que mayoritariamente ha preferido formalizar las reglas de cálculo de la subvención con el fin de protegerlas de las manipulaciones políticas de corto plazo, y de prevenir el aumento desmedido de los subsidios²².

Si la formalización de los procedimientos de definición del monto del subsidio une a los sistemas de la región, el nivel de abundancia de la subvención claramente los separa. Como lo denota la Tabla 1, los montos distribuidos por ciclo electoral por los sistemas de subsidio de la región ponen muy por encima al sistema mexicano (US\$ 314.8 m. elecciones 2000), seguido por el panameño (US\$15.3 m.) y costarricense (US\$14.2 m.) de los del resto de la región. Los sistemas nicaragüense (US\$10.6 m.) y salvadoreño (US\$7.8 m.) ocupan una posición intermedia, y son

²¹ Casas, Kevin (2001), pp.321-322.

²² Es así, por ejemplo, en Australia, Bélgica, Colombia, Dinamarca, Italia, Japón, Paraguay, Portugal, Corea del Sur, Suecia, Taiwán, Alemania y, con ligeras variaciones, Canadá y los Estados Unidos. En algunos países, como Brasil, Uruguay, Austria, Finlandia, Brasil, Noruega y España, el monto de la subvención se define periódicamente en el presupuesto o en una ley ad hoc.

los únicos en los que el subsidio se distribuye en varios procesos electorales a lo largo del período presidencial. Finalmente, los subsidios hondureño (US\$2.4 m.) y guatemalteco (menos de US\$0.5 m.) asignan montos muy bajos. El orden de los países no cambia si el monto de los subsidios directos es anualizado y calculado por votante registrado, y sólo experimenta una modificación menor si el monto de la subvención es medido en relación con el PIB, caso en el cual el sistema nicaragüense pasa a ser, por mucha diferencia, el más generoso de la región.

Tabla 4. Subsidio partidario directo anual por votante registrado en 25 democracias (1990s aprox.)

País	US\$	Período (1)
Austria	16.5	1995-1998
Francia	14.9	1995-1996
Suecia	12.1	1999
Israel	11.2	1996-1998
México	3.3	1997-1999
Rep. Dominicana	3.2	2000
Japón	2.8	1995-1999
Alemania	2.0	1995-1998
Australia	1.9	1996-1998
Panamá	1.8	1999-2004
Uruguay	1.7	1999-2004
Costa Rica	1.6	2002-2006
España	1.6	1998-2000
Italia	1.4	1999-2001
Nicaragua	1.2	2001-2006
Portugal	1.0	1995-1996
Bolivia	0.6	1997-2002
El Salvador	0.5	1999-2004
Holanda	0.4	1999
Honduras	0.2	2001-2005
EE.UU.	0.2	1992-1996
Canadá	0.2	1993-1997
Dinamarca	0.2	1988-1990
Ecuador	0.2	1995-1997
Guatemala	0.02	1999-2003

Notas: (1) Incluye un año electoral para todos los países, salvo Suecia y Holanda. En estos casos, sin embargo, los partidos no reciben subsidios adicionales en los años electorales.

Fuente: Casas, Kevin (2003).

La variación que muestran los montos del subsidio directo en los países estudiados dista de ser excepcional a nivel internacional. La Tabla 4, que exhibe la generosidad relativa de los sistemas de subsidio directo en 25 democracias del mundo, así lo evidencia. Aún más, la tabla sugiere que, con excepción de la extraordinariamente baja subvención guatemalteca, y los destacadamente altos subsidios mexicano y dominicano, los montos asignados en los casos analizados están acordes con los distribuidos en la mayoría de las democracias del mundo.

Los subsidios directos son complementados con variadas formas de subvención indirecta, normalmente más limitadas. Aparte de los apoyos institucionales a los miembros de todos los parlamentos de la región –que sólo parcialmente pueden ser considerados un apoyo a los partidos en cuanto tales– tres formas de subvención indirecta merecen atención: franquicias conferidas a los partidos para el uso gratuito de servicios públicos, exenciones fiscales para las donaciones políticas y otorgamiento de espacios publicitarios gratuitos en los medios de comunicación estatales. Las franquicias, utilizadas en cinco de los ocho países de la región, constituyen un instrumento de uso generalizado también en el nivel internacional²³.

Aunque es muy difícil establecer el valor de las subvenciones indirectas para la mayoría de los partidos de la región, es presumible que la utilidad de algunas de ellas es muy dudosa. Los efectos de las exoneraciones impositivas para los donadores se ven limitados por la eficacia de los sistemas tributarios para cobrar impuestos, un punto señalado por Mariano Fiallos en su estudio del caso nicaragüense²⁴. Aún más, tales exoneraciones son insuficientes para contrarrestar el deseo de muchos contribuyentes empresariales de permanecer anónimos, frecuentemente por motivos legítimos como evitar eventuales represalias políticas. Finalmente, el otorgamiento gratuito de espacios publicitarios en los medios de comunicación estatal, particularmente en la televisión, es de escasa importancia práctica dada la baja audiencia de esos medios en toda la región²⁵.

La Tabla 5 resume las regulaciones existentes en los países estudiados en materia de subvención indirecta.

Por último, queremos destacar lo relativo a la concesión de espacios publicitarios gratuitos en los canales estatales. Esta práctica refleja una costumbre generalizada en Europa Occidental y, crecientemente, en otras regiones. En América Latina se le utiliza también en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Paraguay, Perú y Uruguay.

Al respecto cabe destacar que en Costa Rica, Honduras y Nicaragua la legislación no prevee la concesión de espacios gratuitos en los medios de comunicación. Por el contrario, este tipo de subsidio sí está establecido en Guatemala, Panamá, México, República Dominicana y El Salvador, aunque en los dos últimos países citados esta concesión no funciona en la práctica. México se separa nuevamente de las prácticas vigentes en la región, al diseñar un mecanismo por medio del cual el IFE pone a disposición gratuita de los partidos políticos espacios que se transmiten

²³ Distintas franquicias por servicios públicos (típicamente correo) existen, por ejemplo, en Austria, Colombia, Finlandia, Francia, Italia, Japón, Luxemburgo, México, España, Suiza, Reino Unido y los Estados Unidos.

²⁴ Fiallos, Mariano (1998), p. 380.

²⁵ De hecho, en el caso de Guatemala, al comienzo del año 2004 los dos canales televisivos del Estado permanecían fuera del aire.

tanto en medios públicos como privados de radio y televisión. Debe destacarse que la existencia de estos subsidios no implica, en ninguno de los casos, la prohibición de contratación de espacios pagados, práctica que en algunos países se da sin límites (Guatemala, Honduras, Panamá, República Dominicana), y en otros con algunas restricciones en tiempos y/o gastos (Nicaragua, México, Costa Rica).

Si la relevancia de las subvenciones indirectas en la región es, casi con seguridad, muy limitada, la de los subsidios directos es bastante más compleja de establecer. Como mínimo eso requiere disponer de una estimación aproximada de los costos totales de los procesos electorales, algo que no existe en la mayoría de los casos, con la excepción tal vez de México, país en que las estimaciones son más factibles de realizar.

Tabla 5. Modalidades de financiamiento público indirecto

País	Acceso gratuito a los medios públicos y/o privados	Exención de impuestos a los partidos	Incentivos para divulgación / distribución de publicaciones	Uso de edificios públicos para actividades políticas ¹
Costa Rica	No	No	Sí	Sí
El Salvador	Sí ²	No	No	No
Guatemala	Sí	No	Sí	No
Honduras	No	Sí	Sí	No
Nicaragua	No	Sí	No	No
Panamá	Sí	Sí	Sí	Sí
Rep. Dominicana	Sí	No	No	No
México	Sí	Sí	Sí	Sí ³

Notas: (1) Incluye casos en los que está previsto explícitamente en la legislación como casos en los que el uso se da en la práctica. (2) Está previsto para los medios del Estado, pero en la práctica no se da. (3) Se requiere permiso previo.

Fuentes: Casas, Kevin (2003) y Zovatto, Daniel (2004).

Debe decirse, sin embargo, que la experiencia internacional demuestra que la generosidad de los subsidios no garantiza por sí misma la desaparición de la dependencia de los partidos respecto de los capitales privados, o la erradicación de las prácticas ilegales de financiamiento. En el caso de Israel, por ejemplo, un sistema de subsidios extraordinariamente generoso ha sido incapaz de controlar tanto la recaudación incesante de fondos entre grandes intereses privados, como una larga serie de escándalos ligados al financiamiento ilegal de los partidos²⁶. Lo mismo, en distintos grados, puede decirse de Alemania, Austria, Francia, España e Italia, sólo para mencionar algunos casos²⁷.

²⁶ Mendilow, Jonathan (1996), pp.337; Blechinger, Verena & Nassmacher, Karl-Heinz (2001), p. 180.

²⁷ Pujas, Veronique & Rhodes, Martin (1998); Galiardo, Juan & Berbell, Carlos (1995); Pulzer, Peter (2001).

2. Regulaciones sobre los gastos electorales

Si los SFP de la región son más bien parcos al regular las donaciones políticas, son particularmente liberales frente a los gastos electorales. Como lo denota la Tabla 1, en ningún país de la región, excepto en México, se han introducido topes de gasto electoral, ni generales, ni focalizados en rubros específicos. En Centroamérica, Panamá y República Dominicana, los partidos y los candidatos pueden gastar tanto como quieran en sus actividades de proselitismo. México se convierte en la excepción con una lista de regulaciones que abarcan tanto a los partidos políticos como a los candidatos. Cabe citar que, a partir de la reforma de 1996, en que se incrementó el monto del financiamiento público en ese país, se modificó también el monto máximo de las aportaciones individuales de los simpatizantes del 1% del monto del financiamiento total, en el caso de las personas físicas, y 5% en el caso de las personas morales, a 0.05% para ambas. Asimismo se introdujeron topes de gasto a las campañas electorales²⁸.

En esto, una vez más, las democracias de la región no están solas. Aunque los límites generales de gasto existen en algunos países²⁹, su adopción ha sido resistida por la mayoría de las democracias. Más allá de las controversias normativas implicadas en la introducción de topes de gasto (en algunos países, particularmente Estados Unidos, han sido considerados una restricción a la libertad de expresión³⁰), su vigencia está salpicada de problemas prácticos que incluyen el monitoreo efectivo de los gastos electorales, la separación nítida de erogaciones ordinarias y electorales, y el control de los gastos independientes realizados por terceros por cuenta de candidatos y partidos. No es sorprendente, pues, que la experiencia internacional, en general, diste de ser satisfactoria. En la mayoría de los otros casos, los problemas derivados de su definición y aplicación han privado a los límites de toda relevancia.

A la fecha las principales limitaciones que pesan sobre el gasto electoral conciernen a la delimitación temporal de las campañas electorales, introducida en El Salvador, Honduras, Nicaragua, México y Costa Rica. La duración oficial de las campañas presidenciales en estos casos -que oscila entre los 75 días en Nicaragua hasta los 3 meses y medio en Costa Rica y los 180 días en México- está muy por encima de la de otros países que han decidido restringir la duración de sus procesos electorales, como Canadá (35 días en 2000), Taiwán (10 días), Japón (12 días), Turquía (15 días), Francia (20 días) y España (15-21 días). Debe notarse, sin embargo, que la limitación temporal introducida por los países de la región es, a lo sumo, una restricción indirecta del gasto electoral -el quantum de las erogaciones no se limita- y de dudosa utilidad práctica, pues, en los hechos, las campañas empiezan mucho tiempo antes de la convocatoria oficial³¹. En Panamá y Guate-

²⁸ Lujambio, Alonso (2003), p. 380.

²⁹ Existen en Bélgica, Canadá, Colombia, Francia, Irlanda, Israel, Italia, Nueva Zelandia, Portugal, España, Corea del Sur, Reino Unido y los Estados Unidos (en la elección presidencial únicamente). En India, Japón y Taiwán existen límites por distrito electoral para las candidaturas legislativas, aunque no para los partidos a nivel nacional.

³⁰ Nicholson, Marlene (1977), pp.334-340; Shockley, John (1983), pp. 691-699; Dworkin, Ronald (1997); Smith, Bradley (2001).

³¹ Así es, ciertamente, en Honduras y Costa Rica. A modo de ejemplo, en los ciclos electorales de 1990, 1994 y 1998 en Costa Rica, la emisión de publicidad mediática de cara a las convenciones presidenciales de los partidos mayoritarios empezó casi exactamente tres años antes de la siguiente elección nacional. Datos de Servicios Publicitarios Computarizados (varios años). Sobre Honduras: Molina, Guillermo & Suyapa, Maritza (1998), p. 309.

mala, al igual que en Alemania, el Reino Unido y los Estados Unidos, entre muchos otros casos, se ha optado, en cambio, por no establecer límite temporal alguno al proselitismo electoral³². En México se está considerando una reforma electoral que contempla reducir a la mitad los periodos de campaña que rigen en la actualidad.

3. Reglas de transparencia financiera

Las normas existentes para asegurar la transparencia de los ingresos y gastos de los partidos, son muy escuetas. En esta materia los países en estudio varían desde una total desregulación en El Salvador -donde no existen informes ni auditorías de ninguna clase³³- hasta un enfoque más intervencionista en Costa Rica y México. En el primer país, los partidos (y sus pre-candidatos presidenciales) deben presentar informes trimestrales de sus ingresos y someter a una férrea auditoría de las autoridades contraloras sus gastos electorales con el fin de recibir el subsidio estatal. En el segundo país señalado, también los partidos deben rendir informes detallados de los aportes recibidos y de los gastos efectuados, y sus informes son sometidos a un minucioso proceso de revisión y control. Con diferentes variaciones, los demás países de la región presentan controles financieros casi exclusivamente centrados en la utilización de los subsidios públicos, en algunos casos con un adecuado nivel de rigurosidad. Tampoco están obligados los donadores a reportar sus contribuciones políticas.

La adopción de algún nivel de transparencia sobre los ingresos y gastos partidarios es altamente común entre las democracias, aunque con muy diferentes niveles de rigurosidad y supervisión. Al menos 30 SFP exigen la presentación de reportes de ambos tipos por parte de partidos y, mucho más ocasionalmente, candidatos. Aunque estos reportes conciernen casi siempre a las actividades electorales de los actores políticos, en muchos países, incluyendo buena parte de América Latina (fuera de la región en estudio: Brasil, Chile, Paraguay), también deben ser presentados anualmente. A la usanza hondureña, en la mayoría de los casos tales reportes consisten únicamente en la presentación de los libros contables de la organización, sujetos, en el mejor de los casos, a una auditoría ligera por parte de las autoridades electorales. De igual manera, en el caso de República Dominicana, la Ley Electoral obliga a los partidos políticos a entregar a la Junta Central Electoral un informe de todos los ingresos y gastos de las contribuciones recibidas, pero ni los partidos ni el organismo electoral divulgan la información.

La total ausencia de transparencia financiera en los partidos, a la usanza de El Salvador, una vez más dista de ser excepcional. Existe también en Luxemburgo, Holanda, Noruega, Suecia, Suiza, Polonia, Rusia, Ucrania y Uruguay, entre otros países.

La debilidad de las reglas de transparencia financiera en casi todos los países estudiados no debe ser juzgada con excesiva severidad. Cualesquiera que sean las virtudes de las reglas de transparencia financiera, la experiencia internacional

³² En la práctica, sin embargo, las campañas electorales en el Reino Unido no empiezan hasta el momento de la convocatoria a elecciones, lo que en el 2001 no sucedió sino cuatro semanas antes de los comicios.

³³ Félix Ulloa, en su estudio de caso nacional preparado para esta investigación, Apéndice 4 (CD-rom), ha señalado que la Corte de Cuentas tiene facultades para realizar auditorías sobre los fondos públicos, pero ésta no es una práctica institucional.

demuestra abundantemente que tales reglas requieren de condiciones bastante estrictas para su funcionamiento, satisfechas en muy pocos casos. Su efectividad depende del auditoraje detallado y comprensivo de los reportes financieros presentados, de la independencia y recursos de la autoridad que recibe los reportes y, por último, de la existencia de sanciones creíbles contra el incumplimiento de las disposiciones existentes.

4. Publicidad

Si bien, en general, en América Latina existe una tendencia hacia la apertura de la información a los ciudadanos a través de la publicación de los balances de los partidos, ésta es aún incipiente, y en la mayoría de los casos la publicación se limita a los boletines, gacetas o diarios oficiales, que son recibidos y leídos por una mínima parte de la ciudadanía. En Honduras, Guatemala, El Salvador, Nicaragua y República Dominicana no se da publicidad a las cuentas. En Panamá solamente se divulga el aporte público del financiamiento, lo cual se realiza por medio de gacetas, periódicos locales y boletines³⁴. Los dos únicos países de la región que contemplan la difusión de las cuentas de los partidos son Costa Rica y México.

5. Régimen sancionatorio

Las sanciones contra las prácticas ilegales de financiamiento varían tanto como los controles que tales sanciones respaldan. Así, es natural que los SFP en Guatemala, El Salvador y República Dominicana no contengan ninguna sanción por incumplimiento: en estos países las regulaciones sobre las donaciones y los gastos electorales son virtualmente inexistentes. No se diferencian en esto de países como Suecia, Holanda o Uruguay, donde técnicamente no existen formas ilegales de financiamiento o gasto electoral. En Panamá, con un nivel similar de desregulación, la legislación contiene, sin embargo, una salvedad en lo que toca al uso consciente en campañas electorales de dineros provenientes del narcotráfico, sancionado con pena de prisión, y en lo que se refiere al incumplimiento en el registro de las contribuciones privadas, lo que se sanciona con multas o la retención de los fondos asignados mediante subsidio estatal.

Los sistemas hondureño y nicaragüense, por su parte, han optado por una combinación de multas e inhabilitaciones electorales. Honduras sanciona con multas sustanciales (aproximadamente US\$7.500 en el caso de la primera infracción y el doble en caso de reincidencia) la emisión de propaganda electoral fuera del período oficial de campaña, aunque la persistencia de la infracción puede conducir a la inhabilitación del candidato o movimiento político infractor. Una multa también acompaña a la recepción de donaciones ilegales, en este caso del doble de la contribución recibida, una solución con antecedentes en la legislación alemana. La legislación nicaragüense ha adoptado esa misma disposición, aunque con mayor severidad: no sólo dirige la multa también contra el donador, sino que la combina con una inhabilitación política para el receptor. Igual inhabilitación

³⁴ Zovatto, Daniel (2003), p. 82.

sufrirán los candidatos que violen otras normas de financiamiento, previéndose incluso su destitución si ya hubieren sido electos, siguiendo en esto el ejemplo de la legislación francesa. La relativa severidad del régimen sancionatorio nicaragüense es incoherente con la laxitud de los controles de su SFP sobre las donaciones privadas, que sólo prohíben la recepción de contribuciones anónimas, contratistas del Estado y de instituciones estatales, disposiciones debilitadas, en todo caso, por la ausencia de reportes de los ingresos electorales de los partidos. La legislación costarricense ha optado por un enfoque más punitivo, disponiendo de una única sanción de prisión (2-6 años) contra el incumplimiento de varias normas de financiamiento. Finalmente, la legislación mexicana contempla una amplia gama de sanciones por el incumplimiento de obligaciones en esta materia: por la aceptación de los partidos de donativos o aportaciones económicas de personas o entidades que no están expresamente facultadas para aportar; por solicitar créditos de la banca de desarrollo; por aceptar donaciones superiores a los límites permitidos; por la no presentación de los informes anuales o de campaña, en los términos y plazos previstos; por sobrepasar durante la campaña electoral los topes de gastos fijados. También se sanciona penalmente a los funcionarios partidistas y a los que obtengan y utilicen a sabiendas y en calidad de candidatos fondos provenientes de actividades ilícitas para su campaña electoral, lo mismo que a los funcionarios o a los organizadores de actos de campaña que a sabiendas aprovechen ilícitamente fondos, bienes o servicios públicos. En cuanto a los donantes, se prevén sanciones penales sólo cuando el donante es servidor público. Tal como se describe en este párrafo, el régimen sancionatorio mexicano es extenso, e incluye sanciones tanto pecuniarias como penales y administrativas. La tabla 6 ilustra la variedad de sanciones existentes en los países estudiados.

Tabla 6. Financiamiento de la política: régimen de sanciones

País	Sanciones pecuniarias			Sanciones penales		Sanciones administrativas	Otras sanciones
	Por partido	Por candidato	Por donante	Por candidato	Por donante		
Costa Rica	Sí	No	No	No	Sí	No	No
El Salvador	No	No	No	No	No	No	No
Guatemala	No	No	No	No	No	No	No
Honduras	Sí	No	No	No	No	Sí	No
Nicaragua	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Panamá	Sí	Sí	No	Sí	No	Sí	No
Rep. Dominicana	No	No	No	No	No	No	No
México	Sí	No	No	Sí	Sí	Sí	Sí

Fuentes: Zovatto, Daniel (2004, próxima publicación).

En el ámbito internacional las multas son, por mucho, la forma más generalizada de sanción por violación a la legislación de financiamiento político. Con frecuencia, tales multas van ligadas a la provisión de subsidios públicos, que han devenido en muchos países un instrumento fundamental para asegurar el cumplimiento de otras regulaciones al financiamiento partidario. Así, diferentes incumplimientos financieros por parte de los partidos -por ejemplo la presentación tardía o insatisfactoria de sus reportes financieros- son sancionados con la retención de los subsidios públicos en Austria, Alemania, España y Portugal, entre otros países. En el caso de los SFP de la región, cabe señalar que los partidos nicaragüenses, costarricenses y panameños no podrán recibir su reembolso electoral en el tanto no presenten liquidaciones de gastos de su campaña. Así, podría decirse que opera una retención de los subsidios si un partido rehúsa a someter la liquidación de sus erogaciones ante las autoridades. Sin embargo, esta disposición mal podría concebirse como una sanción por el incumplimiento de una obligación en los casos en que los partidos tengan la potestad de renunciar al reembolso estatal, en cuyo caso no están obligados a presentar cuentas³⁵.

En materia sancionatoria, como en todo lo demás, la experiencia internacional recomienda una dosis de precaución. La excesiva severidad de las sanciones ha demostrado tener efectos ambiguos y en algunos casos contraproducentes. Si graves penas acompañan a incumplimientos menores de la legislación, las autoridades pueden ser muy reticentes a aplicarlas con regularidad. La experiencia centroamericana, donde no se registra una sola condena penal o electoral por asuntos ligados al financiamiento de los partidos -a pesar de incumplimientos públicos y notorios de la legislación- no hace más que confirmar este fenómeno³⁶. La experiencia comparada sugiere que la presencia de un régimen sancionatorio gradual, variado y creíble añade un gran poder a las regulaciones existentes.

6. Evaluación general del marco normativo en Centroamérica, Panamá, República Dominicana y México

Si la regulación del financiamiento electoral es fundamental para prevenir la excesiva influencia de los intereses privados y la corrupción política, entonces las páginas anteriores ofrecen un balance bastante negativo. La capacidad de la normativa de la región para lograr esos objetivos es muy limitada. Una enumeración de las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas derivadas del marco normativo vigente se presenta en la Tabla 7.

Como se ve, las debilidades normativas de los SFP en la región, aún con las diferencias marcadas por el sistema mexicano, superan ampliamente a sus fortalezas. Ello es así aun si la debilidad práctica de los controles existentes, su falta de aplicación -esto es, por parte de las autoridades electorales- es excluida de la tabla.

³⁵ Así lo hicieron el Partido Acción Laborista Alajuelense y el Movimiento Libertario tras las elecciones de 1998 y 2002 en Costa Rica, no obstante haber adquirido votos suficientes para acceder al subsidio estatal.

³⁶ Un documento interno del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) de Costa Rica hace notar que 14 partidos rehusaron entregar sus reportes de ingresos para el periodo febrero-abril 1998, una cifra que aumentaría a 25 durante noviembre 1998-enero 1999. En ningún caso mediaron las sanciones previstas por la ley. En el mismo sentido, sobre Nicaragua: Fiallos, Mariano (1998), op. cit. p. 381.

Tabla 7. Análisis FODA de los SFP de Centroamérica, Panamá, República Dominicana y México

Fortalezas	Oportunidades	Debilidades	Amenazas
<ul style="list-style-type: none"> - Presencia de sistemas de subsidio electoral en toda la región, en algunos casos con un adecuado nivel de generosidad. Destaca el caso mexicano, en donde se ha procurado el predominio del subsidio público sobre el privado, lo que incide en la abundancia de recursos públicos para los partidos. - En algunos países, la presencia de controles contables sobre la utilización de los subsidios públicos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Posibilidad de utilizar los subsidios electorales como un mecanismo para incentivar el cumplimiento de obligaciones impuestas por la legislación y la recaudación de fuentes deseables de financiamiento. - En algunos países, la existencia de mecanismos de contraloría de los gastos electorales que podrían utilizarse para ejercer alguna supervisión sobre las fuentes de ingreso. - Disponibilidad de una abundante experiencia internacional en materia de regulación. 	<ul style="list-style-type: none"> - Virtual ausencia de controles sobre las donaciones políticas. - Ausencia de limitaciones sobre el gasto político, con excepción de México. - Casi total ausencia de transparencia sobre las fuentes de ingreso de los partidos. - En algunos países, el bajo nivel de los subsidios públicos. - En algunos países, ausencia de desembolsos pre-electorales de los subsidios públicos (Costa Rica, Nicaragua). - Falta de cobertura de los procesos electorales internos de los partidos por parte de los subsidios públicos. - Carencia de estímulos para la recolección de contribuciones menores y cuotas de afiliación partidaria. - Ausencia de un régimen sancionatorio gradual, variado y creíble, con excepción del sistema mexicano. - Ausencia de centralización de la responsabilidad financiera en las campañas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Alta dependencia de los capitales privados para financiar campañas. - Amplia disponibilidad en la región de fuentes de dinero ilegítimo para financiar campañas. - Aumento en la necesidad de fondos electorales, como producto del proceso de democratización interna de los partidos políticos. - Eventual adopción de un enfoque legislativo prohibicionista y excesivamente limitador de las contribuciones y gastos electorales, cuya aplicación no sea realista.

Al mismo tiempo, las amenazas a la integridad del financiamiento político en la región son de mucha mayor importancia que las relativamente limitadas oportunidades existentes. Para ponerlo en términos claros, hoy por hoy, la integridad del financiamiento electoral en la mayor parte de los países de la región depende, casi enteramente, de la eficacia de mecanismos extra-legislativos, como la acuciosidad de la prensa y el auto-control de los partidos y sus recaudadores de fondos.

Preocupante como es, esta conclusión debe ser puesta en perspectiva. Porque si las páginas anteriores ciertamente revelan la general debilidad de los SFP de la región, también evidencian que sus limitaciones no son, en modo alguno, excepcionales en el ámbito internacional. Por sorprendente que pueda parecer, la arquitectura básica de los SFP de Guatemala, El Salvador o Panamá -los más liberales de la región- no difiere en nada de la de los sistemas utilizados en respetables democracias como Suecia, Noruega u Holanda.

Si las dificultades para regular el financiamiento político son comunes a todas las democracias, son aún más evidentes en el caso de las democracias de la zona estudiada. Como lo sugieren Torres Rivas y Aguilar en su estudio del caso guatemalteco, la investigación y regulación del financiamiento electoral tienen “supuestos de modernidad”³⁷. Presuponen la existencia de instituciones electorales y contraloras consolidadas, de partidos políticos mínimamente institucionalizados y de una prensa diestra, acuciosa, independiente y protegida de la intimidación política, condiciones que se dan solamente en algunos países, tales como México y Costa Rica. La regulación del financiamiento electoral es una reforma política de “segunda generación”, que los sistemas democráticos sólo pueden razonablemente emprender una vez que tareas básicas como la cedulación de los ciudadanos o la erradicación del fraude electoral han sido superadas exitosamente.

Aun como reforma “secundaria”, una regulación comprensiva del financiamiento político no emerge espontánea e inevitablemente. Lo mismo en democracias consolidadas que emergentes, tales reglas nacen al ritmo de crisis y escándalos que ponen el tema en el centro de la agenda política. La crisis es la madre de la reforma, y en la región, las crisis y los escándalos ligados al financiamiento partidario se han sucedido con regularidad en el pasado reciente, dando paso, en algunos casos, a una nueva legislación o, al menos, propuestas de reforma.

III. Las prácticas de financiamiento electoral: una mirada a la realidad

1. Los procesos de recaudación de fondos

La información disponible sobre los procesos de financiamiento partidario es sumamente escasa, una escasez que refleja tanto la laxitud de la legislación vigente como la general falta de interés de la prensa y la academia en el tema. Una descripción detallada de tales procesos es, hoy, imposible. Las pocas investiga-

³⁷Torres, Edelberto & Aguilar, Carla (1998), p. 283.

ciones comparativas existentes sugieren que las prácticas de financiamiento de partidos están íntimamente ligadas al marco institucional, a la evolución histórica de los partidos y a su relación con la sociedad. Tienen, así, un carácter fuertemente idiosincrático y difícilmente generalizable. Con ambas precariedades en mente, procedamos, no obstante, a identificar algunos de los rasgos principales de las prácticas de financiamiento electoral en los países estudiados³⁸.

a. El peso de los subsidios directos y su activación

Como fue indicado con anterioridad, un cálculo preciso de la relevancia de los subsidios directos para los partidos en la región requiere de una estimación también precisa del gasto electoral en cada uno de los países. Tales estimaciones no existen en ningún país, excepto, posiblemente, Costa Rica y México. En mayor o menor grado, sólo se dispone de algunos “cálculos informados” que dan, a lo sumo, una idea muy aproximada de los montos del gasto electoral y del peso relativo de los subsidios directos (ver Tabla 8).

Tabla 8. Gasto electoral total y peso relativo de los subsidios directos cerca 2000

País	Ciclo Electoral	(A) Gasto electoral total (millones US\$)	(B) Subsidio directo (millones US\$)	(C) Fuentes privadas (millones US\$) (A - B)	(D) Porcentaje cubierto por subsidio (B / A)
México	2000	383.5	314.8	68.7	82
Costa Rica	1998	20.1 ¹	11.5	8.6	58
Rep. Dominicana	2000	23.5	13.7	9.8	58
Nicaragua	2000-2001	22-24	10.6	11.4-13.4	44-48
Panamá	1999	20 ²	6.1 ³	13.9	30
Honduras	1997	15.3	1.5	13.8	10
Guatemala	1995	11.5	0.6	10.9	5
El Salvador	1999-2000	n.d. ⁴	7.8	n.d.	n.d.

Notas: (1) Incluye elecciones nacionales y procesos electorales internos -tanto legislativos como presidenciales- en el PLN y el PUSC. El gasto en la elección nacional fue de US\$16.8 m. (2) Esta cifra debe ser tomada con particular precaución. La fuente sólo incluye una estimación de US\$10 millones para "una campaña presidencial". La cifra del cuadro asume, pues, el gasto de al menos dos candidaturas presidenciales mayoritarias. Los gastos en elecciones legislativas, no incluidos en esta cifra, pueden ser sustanciales en Panamá. (3) Incluye sólo el 40% del subsidio desembolsado durante la campaña. (4) No se dispone de estimados. Sin embargo, una fuente estimó en US\$ 8 millones el gasto publicitario de uno de los dos partidos mayoritarios durante la campaña presidencial de 1999 (CONF, 30/9/01)

Fuentes: Casas Zamora (2003), Duarte Isis (2003).

³⁸ El siguiente recuento está basado, principalmente, en la experiencia costarricense, recogida detalladamente en: Casas, Kevin (próxima publicación). La información disponible sobre los otros países del Istmo, así como la recabada sobre Uruguay en el citado trabajo, permite suponer que algunos -aunque, en modo alguno, todos- los fenómenos detectados en Costa Rica ocurren también en otros países.

La tabla 8 muestra que mientras en México, Costa Rica, República Dominicana, y en menor grado, Nicaragua, los subsidios directos cubren una parte sustancial de las erogaciones electorales, en el resto de los países su efecto es más bien marginal. Los datos sugieren que, durante la segunda mitad de los años noventa, los subsidios directos cubrieron aproximadamente un tercio de los gastos electorales totales en la región. Aun esta cifra es, con toda probabilidad, una sobreestimación, dada la exclusión del caso salvadoreño y de los procesos electorales intra-partidarios en toda la región.

La manera en que los partidos acceden a estos recursos varía a través de la región, agudizando en algunos casos la dependencia de los receptores respecto del capital privado. En El Salvador, Honduras, Panamá y República Dominicana los partidos reciben directamente del Estado porciones sustanciales del subsidio con anterioridad a las elecciones. En el caso salvadoreño, tal entrega se da sin que medie garantía alguna para respaldar el préstamo en caso de que los fondos post-electorales asignados al partido no alcancen para cubrir el adelanto. Esta norma, que obviamente facilita el acceso de los partidos al subsidio, se ha convertido en una fuente de recurrentes pérdidas para el Estado salvadoreño³⁹. En México, los partidos tienen acceso al financiamiento anual (para gasto ordinario), y al financiamiento para campañas, que se da en el año electoral, cuyo monto es equivalente al del financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes.

En los casos de Costa Rica y Nicaragua, donde el subsidio opera como un reembolso de gastos electorales, los partidos utilizan un elaborado sistema de bonos partidarios tendientes a captar durante la campaña recursos en efectivo respaldados por la expectativa del reembolso⁴⁰. Conociendo por adelantado el monto del subsidio, los partidos costarricenses tradicionalmente han emitido títulos hasta por el monto de la subvención que estiman de segura recuperación según sus expectativas electorales. Sucesivas emisiones de bonos por encima de ese monto captan recursos que se estiman de improbable o imposible recuperación para los inversionistas. En todos los casos, los tomadores de bonos -usualmente, aunque no siempre, operadores financieros privados- compran los títulos con un descuento, derivando sustanciales utilidades en el proceso⁴¹. Aunque los tesoreros de los partidos costarricenses insisten en la naturaleza puramente financiera de las operaciones, algunas compras de bonos electorales han levantado dudas sobre sus eventuales efectos políticos, como lo veremos más adelante. El punto a notar es que los sistemas costarricense y nicaragüense de subsidio descansan sobre una parado-

³⁹ La Prensa Gráfica (LPGR), 10/3/02; Ulloa, Félix (1998), p. 211.

⁴⁰ Casas, Kevin (próxima publicación) y (2001), pp. 321-322. En Nicaragua el mecanismo ha sido usado, en particular, por el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN). Ver: El Nuevo Diario (ND), 15/10/00, 13/8/01; Semanario Confidencial (CONF), 30/9/01.

⁴¹ Cerca de un 15% del gasto electoral total de los partidos mayoritarios durante las elecciones de 1994 y 1998 correspondió al descuento financiero cobrado por los tomadores de bonos partidarios. En 1998 esos beneficios fueron a parar a muy pocas manos. Cerca del 80% de los fondos de campaña del PLN se obtuvieron de bonos colocados entre cuatro operadores financieros privados: Banca Promérica, Banex, Interfin y Grupo Sama (calculado de acuerdo con los libros contables del PLN, facilitados a uno de los autores en diciembre de 1999 por los señores Antonio Burgués y Eduardo Morera, ex-tesorero y contador del PLN, respectivamente). Para la campaña de 2002, el único tomador de bonos del PLN fue, por el contrario, el Banco de Costa Rica, una institución estatal (La Nación [LN], 5/12/01, 15/12/01, 4/1/02).

ja: para hacer efectivos los recursos estatales, los partidos dependen de los capitales privados cuya influencia precisamente intenta limitar la subvención.

Los diversos mecanismos de activación de los fondos estatales coexisten con elaborados procesos de búsqueda de fondos privados. Como lo evidencia la Tabla 8, a pesar de la existencia de sistemas de subsidio público en todos los países, las fuentes privadas de financiamiento continúan siendo, por mucho, el sustento económico fundamental de las campañas electorales en la región. Detengámonos en algunos de los rasgos de su proceso de recaudación.

b. La recaudación de donaciones políticas

-¿Quién hace la recaudación y cómo se hace?

En los países objeto de estudio, caracterizados por regímenes nítidamente presidenciales y partidos pobremente institucionalizados, las actividades de recaudación de donaciones electorales están fundamentalmente articuladas alrededor de las candidaturas presidenciales antes que de los órganos formales de los partidos⁴². Así, es el aspirante presidencial quien casi siempre lidera el proceso de búsqueda de fondos, sea contribuyendo personalmente con fuertes cantidades o asistiendo a múltiples actividades con potenciales donadores, que consumen una parte sustancial de su agenda.

En esta tarea el candidato es normalmente asistido por un comité de finanzas. Este comité se recluta, invariablemente, entre el círculo íntimo del candidato y normalmente provee, en caso de victoria, algunos de los miembros claves del futuro gobierno, una regla que opera como un incentivo crucial para atraer donaciones⁴³. Los miembros de ese comité, y especialmente su coordinador, son escogidos por sus conexiones sociales y, generalmente, su respetabilidad entre la comunidad empresarial⁴⁴. En los países de la región la recaudación de recursos privados para las campañas tiene lugar en un pequeño círculo social, cruzado por vínculos de familiaridad y confianza.

Cualquiera que sea la modalidad de su desembolso, los montos de las donaciones privadas varían según el poder adquisitivo del contribuyente y su cercanía política con el candidato. Y muy probablemente varían también según el tamaño del círculo potencial de donantes: cuanto más reducido sea éste, mayor será la

⁴² Nótese, sin embargo, que la separación en el tiempo de algunas elecciones en Nicaragua (municipales) y El Salvador (legislativas), atenúa significativamente este rasgo.

⁴³ En Costa Rica, el tesorero de campaña del candidato vencedor casi invariablemente pasa a ocupar un ministerio, como lo sugieren los ejemplos de los señores Porfirio Morera (1982), Guillermo Constenla (1986), Guillermo Madriz (1990), Marco A. Vargas (1994), Alberto Dent (1998) y Roberto Tovar (2002). Lo mismo sucede en Panamá: uno de los recaudadores principales de la campaña presidencial de Ernesto Pérez Balladares en 1994 fue Felipe Virzi, su Vice-Presidente (PA, 13/8/01). Del mismo modo, uno de los principales encargados de la búsqueda de fondos para la campaña de Arnoldo Alemán en Nicaragua fue Byron Jeréz, un estrecho colaborador eventualmente nombrado al frente de la Dirección General Impositiva (ND, 9/9/01). Uno de los encargados del financiamiento de la campaña del actual Presidente de Nicaragua, Enrique Bolaños, ocupaba en el 2002 el Ministerio de Hacienda y otro, la dirección del Instituto de Desarrollo Rural (La Prensa Nicaragua [LPN], 1/5/02).

⁴⁴ "El comité de finanzas es gente que tiene prestigio profesional, en el campo empresarial, gente reconocida, gente de dinero que le da confianza a los otros de dinero, confianza que esos dineros que eventualmente van a dar, pues van a estar bien resguardados y bien gastados" (Tovar [1/11/99]). En el mismo sentido ver las declaraciones de Carlos Duque, presidente del Partido Revolucionario Democrático panameño, en PA, 13/8/01.

contribución promedio. Así, la evidencia disponible para el caso costarricense sugiere que donaciones de US\$35.000, el máximo autorizado por la legislación, son más bien excepcionales. Aunque contribuciones de US\$100.000 y hasta US\$150.000 han sido reportadas⁴⁵, las grandes contribuciones privadas en Costa Rica son hoy divididas en montos más pequeños, sea para cumplir con los topes introducidos en 1996 o, simplemente, para reducir su impacto económico sobre el donador.

En círculos empresariales aún más cerrados que el costarricense, los montos pueden aumentar considerablemente. Así, algunas informaciones de prensa han indicado que la contribución del Grupo Pellas, el consorcio empresarial más importante de Nicaragua, a la campaña presidencial del Partido Liberal Constitucional (PLC) en 1999 fue del orden de US\$750.000, y que contribuciones de al menos US\$50.000 eran esperadas de un grupo de unos 25 empresarios en el país⁴⁶. En Panamá, las indagaciones en torno a la recepción de dineros del narcotráfico por parte de la campaña presidencial de Ernesto Pérez Balladares en 1994 arrojaron algunos datos interesantes. Así, su partido, el Partido Revolucionario Democrático (PRD), reveló que 15 donantes proporcionaron US\$2.5 millones para la campaña electoral de 1994, para un promedio de US\$166,000 por contribuyente⁴⁷. Esa cifra, sin embargo, palidece frente a los aportes conocidos del inversionista holandés Friedrich Specht al PRD (estimados en US\$550.000) y del empresario panameño Ricardo Martinelli a varios partidos (US\$400.000)⁴⁸. Y, como lo veremos luego, aun esas cantidades, muy sustanciales en cualquier parte del mundo, son, con toda probabilidad, una fracción del valor de las contribuciones en especie realizadas por los propietarios de medios de comunicación en toda la región.

Finalmente, vale la pena hacer notar que en algunos países, particularmente Nicaragua y Honduras, el proceso de captación de recursos domésticos tiene un elemento adicional, frecuentemente crucial para el partido de gobierno: la imposición de contribuciones electorales forzadas a los detentadores de cargos electivos y, en general, a los empleados públicos. Aunque los “impuestos de partido” sobre los cargos electivos -típicamente los legisladores- son un mecanismo usado en muchos países del mundo, incluyendo Costa Rica y El Salvador⁴⁹, lo que separa la experiencia de Honduras y, sobre todo, Nicaragua es la extensión del mecanismo a un espectro mucho más amplio de servidores públicos.

-¿Quiénes contribuyen?

Más allá de la excepción de los mecanismos de contribución forzosa para los empleados públicos, toda la evidencia indica que la búsqueda de recursos electorales domésticos se concentra, casi en su totalidad, en un grupo muy reducido de

⁴⁵ Véase: ALCR, Exp. Leg. 10934, pp.4447, 4460, 4475; LN, 13/8/03. El tesorero de campaña del PLN en 1974, afirmó en el curso de una investigación legislativa que Robert Vesco había contribuido con casi US\$500,000 a la campaña presidencial de Daniel Oduber. Este último, sin embargo, lo negó y sostuvo que había retornado el dinero cuando se enteró de su origen. Ver: LN, 5-7/7/77; La República (LR), 11/5/77.

⁴⁶ CONF, 30/9/01.

⁴⁷ PA, 4/7/96.

⁴⁸ Sobre el caso de Specht: LPP, 21/7/96, 18/9/96, 5/3/01; PA, 11/7/96. Sobre Martinelli: PA, 13/8/01.

⁴⁹ Véase por ejemplo, LPGR, 4/7/02. En Costa Rica, además, los impuestos de partido son utilizados casi totalmente para el sostenimiento de la estructura partidaria en época no electoral.

grandes empresarios en cada país. Este círculo es, con toda probabilidad, extraordinariamente pequeño en países como Panamá y Nicaragua. El caso del PRD panameño en 1994 ya ha sido citado⁵⁰. Pero aun la lista de donantes publicitada por el Movimiento Papá Egoró, relativamente distante a la élite empresarial panameña, no incluyó sino a 148 empresas y particulares en 1994⁵¹. De igual modo, en Nicaragua, la lista de donantes principales a las campañas políticas incluye, presumiblemente, a las cabezas de los cuatro grupos empresariales y financieros más importantes del país, a un número similar de grandes empresarios extranjeros con fuertes intereses en Nicaragua y a unas 20 corporaciones más pequeñas, capaces de hacer donativos de por lo menos US\$50.000⁵². En República Dominicana, la reciente quiebra del Banco Intercontinental (BANINTER) puso en evidencia que los principales partidos y dirigentes políticos dominicanos recibieron importantes contribuciones de esta entidad financiera⁵³. Aun en Costa Rica, un país con tradiciones relativamente igualitarias en el contexto centroamericano, el proceso de recaudación se caracteriza por un extraordinario elitismo. Aún más, dado el restringido círculo social dentro del que tiene lugar la recaudación, es natural que los más grandes contribuyentes sean buscados por todos los partidos mayoritarios y terminen repartiendo fondos entre todos. Esta práctica, ampliamente conocida en Costa Rica, tiene réplicas documentadas en Guatemala, Nicaragua, Panamá, República Dominicana y, fuera de la región, Uruguay⁵⁴.

Es crucial notar, sin embargo, que tal concentración de donadores privados no presupone ni conduce a ningún esfuerzo coordinado por parte de los contribuyentes. Una de las características fundamentales de los procesos de recaudación en la región es el predominio de los vínculos individuales entre donadores y políticos, antes que de formas de participación colectiva de sectores sociales o económicos. En cerrados círculos sociales, los vínculos de familiaridad y el contacto directo entre contribuyentes y políticos pasa por encima y, de hecho, hace innecesario el papel financiero de los grupos de presión organizados (cámaras empresariales, por ejemplo). Esta falta de coordinación, tiene implicaciones cruciales en la definición de las retribuciones buscadas por los donadores políticos. Como lo veremos luego, a diferencia del papel de los grupos organizados en los Estados Unidos, los donadores centroamericanos no persiguen, por lo general, el “secuestro” de políticas estatales para un sector social o empresarial sino beneficios individuales más o menos tangibles.

⁵⁰ Otro ejemplo: en 1998 el Frente Empresarial del PRD anunció una donación de US\$5 millones para la realización de un plebiscito para permitir la reelección del Presidente Pérez Balladares. Consultado sobre el origen de los fondos, el secretario del Frente indicó, simplemente, que se trataba de “empresarios de primera línea”, amigos del Presidente (PA, 8/5/98).

⁵¹ PA, 9/7/96.

⁵² CONF, 30/9/01.

⁵³ El Gobernador del Banco Central de República Dominicana reveló al país una lista de una parte de las donaciones a partidos políticos realizadas por BANINTER, que abarca contribuciones al Partido Revolucionario Democrático y otros partidos para la celebración de mítines y demás actividades electorales de cara a los comicios del año 2002. Véase: Duarte, Isis (2003). Estudio de caso nacional preparado para esta investigación, Apéndice 4 (CD-rom).

⁵⁴ Para Costa Rica y Uruguay: Casas, Kevin (próxima publicación). Para Nicaragua: CONF, 30/9/01. Para Panamá: LPP, 7/7/96, 28/2/02; PA, 13/8/01. En Guatemala es paradigmático el caso del empresario televisivo mexicano Remigio Ángel González, cortejado intensamente por todos los partidos: La Prensa Libre Guatemala (PLG), 14/2/00.

Si bien las donaciones empresariales no pueden ser entendidas con una lógica sectorial, los empresarios de algunos sectores específicos participan del proceso con singular asiduidad. Los empresarios de la construcción y del sector bancario son reconocidos contribuyentes en los países de la región⁵⁵. Pero, sobre todo, los propietarios de medios de comunicación y estaciones privadas de televisión constituyen un grupo singularmente importante de donadores políticos.

-¿Para qué contribuyen?

Los motivos para hacer una contribución a un partido o candidato son múltiples y frecuentemente simultáneos. Mientras el peso de las tradiciones políticas, de las afinidades personales, o de la identificación ideológica -un punto de particular importancia en Nicaragua⁵⁶-, basta en muchos casos para atraer contribuciones significativas del sector empresarial, es evidente que la búsqueda de beneficios tangibles es el motor fundamental del proceso de recaudación. En palabras del ex-Presidente de Panamá, Guillermo Endara: “Crear que no se obtienen favores haciendo donaciones a las campañas es querer pecar de inocente”⁵⁷.

Los favores buscados son muy variados y, por lo general, implícitos. Dados los grandes poderes de nombramiento de las presidencias de la región, los puestos en los órganos políticos constituyen una obvia opción de intercambio. Sin embargo, más común es la búsqueda de otros beneficios. En la gran mayoría de los casos, las contribuciones empresariales constituyen una especie de póliza de seguro capaz de garantizar, en caso de necesidad, el acceso a los tomadores de decisiones y la buena voluntad de éstos.

Casi siempre, pues, la contribución compra un recurso antes que un resultado, y tanto el donador como el receptor están concientes de los sutiles términos del intercambio. En otras situaciones, sin embargo, el *quid-pro-quo* puede ser menos difuso. Las donaciones de gran magnitud tienden a suponer solicitudes específicas por parte del contribuyente, normalmente ligadas a decisiones de inversión pública, condonación de deudas para con instituciones públicas, o pronta cancelación de deudas estatales.

En fin, la manera de pagar los favores suele ser muy variada y depende tanto de las circunstancias como de la naturaleza del arreglo negociado en su momento. En algunos casos estos compromisos comportan un dar o un hacer; en otros, por el contrario, constituyen un no hacer o abstenerse. En ciertas ocasiones comportan dar apoyo o hacer la vista gorda, protegiendo de este modo actividades o sujetos

⁵⁵ Sobre la participación de empresarios de la construcción en Costa Rica: Chávez, Román (22/10/99). En Nicaragua es paradigmático el caso de la empresa de construcción “Modultecsa”, fundada por un yerno del ex-Presidente Alemán y por inversionistas cubanos, fuertes contribuyentes a su campaña (vid. infra, pp. 37-38). En cuanto a la participación del sector financiero en Costa Rica y Nicaragua, CONF, 30/9/01. Se conocen, además, los casos de los banqueros Francisco Alvarado McDonald en Guatemala y Mayor Alfredo Alemán en Panamá, muy ligados, según reportes de prensa, al financiamiento de las campañas de Alfonso Portillo y Ernesto Pérez Balladares, respectivamente, así como el caso del Banco Intercontinental en República Dominicana (PLG, 10/3/01; LPP, 29/6/96 y 5/3/01); Duarte, Isis (2003), op. cit.

⁵⁶ Una fuente periodística cita que aunque los principales grupos empresariales nicaragüenses hacen donativos a los dos partidos mayoritarios, sus contribuciones al PLC superan ampliamente, probablemente por un factor de 3 a 1, a sus donaciones al FSLN.

⁵⁷ PA, 13/8/01.

que están en la ilegalidad; en otras circunstancias implican adoptar una política determinada en favor de tal o cual grupo de presión⁵⁸.

Con todo, a pesar de la magnitud de algunas donaciones y de la especificidad de la solicitud correspondiente, es crucial no perder de vista el carácter contingente del intercambio entre quien dona los fondos y quien los recibe. En la generalidad de los casos, el poder de negociación del político aumenta decisivamente cuando ha pasado el momento de la elección, particularmente en ausencia de reelección sucesiva, como es el caso de la mayoría de los presidentes en toda la región.

Los riesgos del donador operan, así, como un desincentivo para las grandes contribuciones. Ese riesgo se reduce significativamente, sin embargo, cuando el donador es respaldado por un vínculo previo con el receptor de los fondos, cuando dispone de mecanismos coercitivos post-electorales sobre éste o, simplemente, cuando está dispuesto a utilizar otros instrumentos de compra de la voluntad política, como sobornos. En esos casos, el efecto de las contribuciones políticas se subsume en un síndrome más amplio de distorsión del interés general. Paradójicamente, pues, los casos más relevantes desde la óptica de la integridad del sistema político son aquellos en los que los efectos de las contribuciones electorales son, acaso, menos claros e identificables.

Cualesquiera sus efectos, los procedimientos de recaudación que han sido descritos funcionan dentro de un marco de controles legales y extra-legales que varía de país en país. Revisemos, brevemente, la aplicación práctica de estos controles en la región.

2. Los controles del financiamiento electoral en la práctica

Esta sección empieza recordando lo que hemos visto más arriba: con excepción del SFP mexicano, no hay en la región demasiados controles legales sobre el financiamiento partidario que puedan ser aplicados, no obstante, cuando éstos existen no siempre su aplicación es estricta y el impulso del órgano encargado de la vigilancia y aplicación de la norma obedece más bien a la denuncia que al resultado del estudio de los informes. Además de eso, casi sin excepciones, la aplicación de las pocas reglas existentes ha sido muy deficiente. En El Salvador, donde no hay más normas de financiamiento partidario que las del subsidio directo, el Estado ha demostrado ser incapaz aun de recuperar las cuantiosas sumas adeudadas por los partidos beneficiados con los adelantos del subsidio⁵⁹. En Honduras, por su parte, un esquema relativamente elaborado de transparencia financiera y de restricciones a las donaciones privadas y a la duración de las campañas ha devenido letra muerta. En la práctica, el Tribunal Nacional de Elecciones (TNE) no ha exigido nunca la presentación de los estados financieros de los partidos, ni ha aplicado las sanciones vigentes para la emisión de publicidad electoral fuera de la campaña oficial⁶⁰.

⁵⁸ Zovatto, Daniel (2003), op. cit. p. 40.

⁵⁹ Una auditoría de la Corte de Cuentas reveló que “no se encontró evidencia de la gestión realizada por el Ministerio de Hacienda para recuperar la deuda política que enfrentan estos partidos” (LPGR, 25/7/02). Ver también LPGR, 10/3/02.

⁶⁰ Molina, Guillermo & Suyapa, Maritza (1998), op. cit. p. 309; Mejía, Thelma et al. (2001); La Prensa Honduras (LPH), 15/6/96.

Similar suerte ha corrido la legislación de Nicaragua. En este país, si bien desde 1996 la ley ha obligado a los partidos a mantener su documentación financiera a la orden de la Contraloría General de la República (CGR), ninguna supervisión ha sido ejercida por ésta. Así, por ejemplo, aunque la Ley Electoral de 1996 expresamente prohibía las contribuciones extranjeras y obligaba a los partidos a reportar todas sus donaciones, ningún mecanismo contralor se activó cuando los partidos no reportaron una sola contribución privada durante la campaña de 1996, cuyo costo, sólo para el partido vencedor, se estimó en US\$6 millones, buena parte de ellos recaudados en el exterior⁶¹. Sólo muy recientemente se han activado, por vez primera, algunos mecanismos de investigación sobre el financiamiento partidario, luego de la tácita admisión por parte de personeros del PLC de la utilización de bienes y fondos públicos durante la campaña del partido en el 2001, un fenómeno reiteradamente denunciado antes de la elección por la prensa opositora⁶². La efectividad de esta indagación aún está por verse.

En el caso dominicano los cambios introducidos en el régimen de financiamiento de los partidos políticos, a partir de 1997, han incrementado significativamente los fondos con que cuentan. Sin embargo, en el contexto actual, la ley electoral no dispone de procedimientos y medios apropiados que obliguen a estas organizaciones a informar sobre las fuentes y magnitud del financiamiento privado, y a rendir cuentas del destino de los recursos tanto públicos como privados de que disponen⁶³. Todo ello, a pesar de que la Junta Central Electoral ha emitido el Reglamento sobre la Distribución de la Contribución Económica del Estado a los Partidos Políticos en el que se fijan, entre otras cosas, reglas con respecto a la contabilidad partidaria, documentos justificativos o comprobantes de gastos.

Aunque estrictamente limitados a la fiscalización del uso del subsidio directo, los controles existentes en Guatemala y Panamá operan, aparentemente, con mayor efectividad. Las autoridades guatemaltecas realizan auditorías en los partidos políticos, aunque, por no ser públicos los resultados, su rigurosidad se desconoce.⁶⁴ En Panamá, la introducción del subsidio estatal en 1997 ha venido acompañada de un complejo sistema de rendición de cuentas antes de cada sucesivo desembolso de la subvención. Las propias autoridades electorales panameñas estiman que hay un control bastante recio sobre esos recursos.

El caso costarricense, por último, muestra la curiosa coexistencia de algunos controles severamente aplicados con otros inexistentes en la práctica. Así, al igual que en Guatemala y Panamá, en Costa Rica los partidos elegibles para recibir el reembolso estatal deben presentar ante el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y la CGR los comprobantes de sus gastos electorales, siguiendo las detalladas instrucciones de la legislación y los reglamentos vigentes. La densa regulación del proceso y la debilidad administrativa de los partidos costarricenses han convertido el trámite en un costoso ejercicio, cuya utilidad ha sido reiteradamente cuestionada por la

⁶¹ Fiallos, Mariano (1998), op. cit. p. 381; CONF, 30/9/01.

⁶² ND, 2/10/01 y 29/10/01. En mayo de 2002 los delegados sandinistas ante el Consejo Supremo Electoral (CSE) pidieron a la Procuraduría General de Justicia investigar la financiación del PLC durante la campaña del 2001. La Fiscalía prometió dar curso a la investigación (LPN, 3/5/02, 9/5/02; ND, 9/5/02).

⁶³ Duarte, Isis (2003), op. cit.

⁶⁴ Torres, Edelberto & Aguilar, Carla (1998), op. cit. p. 271.

propia autoridad contralora⁶⁵. El problema de los controles sobre el subsidio directo en Costa Rica no radica en la debilidad de su aplicación sino, acaso, en su excesiva severidad.

Contrariamente, las regulaciones al financiamiento privado introducidas en 1996 se han visto erosionadas en la práctica. La presentación de los informes periódicos de ingreso por parte de los partidos es, hoy, un ritual casi voluntario, que no todos los partidos cumplen con regularidad. Aún más, aduciendo no estar autorizado para constatar la veracidad de la información reportada por los partidos, el TSE ha declinado hacer una auditoría detallada de sus informes, limitándose a monitorear el respeto al tope de contribución individual⁶⁶. Asimismo, los partidos no están obligados a reportar las contribuciones recibidas en especie, que pueden ser, en algunos casos, muy sustanciales.

Como se dijo más arriba, a falta de un marco normativo rigurosamente aplicado, el control del financiamiento electoral recae sobre otros mecanismos, como los instrumentos internos dispuestos por los propios partidos y las investigaciones legislativas o periodísticas. Los primeros tienden a ser, al igual que la legislación, débiles y restringidos. La experiencia regional muestra claramente que la recaudación de fondos electorales rara vez está en manos de las estructuras formales de los partidos, siendo más bien la tarea de grupos muy pequeños y casi impenetrables articulados alrededor de los candidatos presidenciales y responsables únicamente ante el propio aspirante.

Más importantes que los controles impuestos sobre los recaudadores por sus partidos han sido los derivados de la intervención de la prensa y el parlamento. La utilización de estos mecanismos ha sido, sin embargo, muy limitada en la región. Fuera de Costa Rica, en Centroamérica no se registran en ningún otro país investigaciones parlamentarias sobre el financiamiento partidario. La cobertura de prensa, por su parte, ha sido virtualmente inexistente en El Salvador y Honduras, y tangencial en los casos de Nicaragua, Guatemala y República Dominicana. En estos últimos países, el tema ha figurado recientemente en la prensa, pero meramente como un elemento accidental de escándalos mayores de corrupción.

Las experiencias panameña y costarricense divergen de las anteriores. Así, la emergencia del financiamiento político como un tema de discusión pública en Panamá es debida, casi enteramente, a la acuciosidad de la prensa, que reveló la recepción de “narcocheques” para la campaña presidencial de Ernesto Pérez Balladares en 1994⁶⁷. El revuelo causado obligó a todos los partidos a dar explicaciones sobre sus fuentes de financiamiento y, más importante aún, condujo a la introducción del subsidio partidario en 1997⁶⁸. De igual manera, la modificación de la legis-

⁶⁵ Ya en 1959, uno de los auditores de la CGR hizo notar que el proceso de revisión detallada de la documentación presentada por los partidos era un trabajo “impráctico y de resultados negativos” (Diario de Costa Rica [DCR], 18/6/59). Tenía razón: durante décadas los partidos terminaron recibiendo del Estado la misma suma a la que de cualquier modo hubieran tenido derecho según su resultado electoral. Esta práctica se rompió a partir de 1998, cuando la introducción de una reglamentación excesivamente detallada hizo casi imposible, aun para los partidos mayoritarios, la justificación de todos sus gastos.

⁶⁶ Fonseca, Oscar (24/11/99), LN, 1-3/10/99.

⁶⁷ Nótese, sin embargo, que la denuncia original se debió al semanario internacional británico “The Economist”. Pero la cobertura de la prensa panameña a partir de la admisión presidencial de haber recibido los fondos fue abundantísima y permitió esclarecer muchos aspectos sobre el financiamiento de las campañas en Panamá.

⁶⁸ Durante el escándalo, en 1996, cinco partidos panameños enviaron una lista a las autoridades electorales con los nombres de sus contribuyentes y los montos recaudados durante la campaña de 1994 (Valdés, Eduardo [1998], p. 414).

lación costarricense en 1996 difícilmente hubiese sido posible sin las investigaciones legislativas de 1987-1991 sobre la penetración del narcotráfico en las esferas políticas, incluido el financiamiento partidario⁶⁹. La emergencia del narcotráfico como una amenaza real para los recaudadores de fondos y la intensa cobertura de prensa que rodeó las investigaciones legislativas, sirvió para activar mecanismos de auto-control entre los recaudadores costarricenses, generalmente preocupados por su reputación social y empresarial. Eso se tradujo, en campañas posteriores, en la adopción de prácticas financieras generalmente más cautelosas por parte de los partidos mayoritarios costarricenses, sobre todo respecto de la recolección de dineros de origen foráneo. Como lo muestra la experiencia de la última campaña, la sostenibilidad de estos mecanismos de auto-control es precaria y, en todo caso, dependiente del continuo interés periodístico en el tema.

Finalmente debe señalarse que en México, en el 2002, se promulgó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Esto explica en parte que la divulgación sobre las elecciones y la financiación de los partidos políticos en este país sea un ejercicio muy reciente. En este contexto, se ha avanzado con la emisión del reglamento que establece los lineamientos, formatos, instructivos, catálogos de cuentas y guía contabilizadora aplicables a los partidos políticos en el registro de sus ingresos y egresos, y en la presentación de sus informes. No obstante, debe destacarse que en la sociedad mexicana todavía no hay plena conciencia de la importancia que tiene la divulgación pública de la información sobre rendición de cuentas de los partidos políticos, razón por la cual no se da mucho debate público sobre este tema.

IV. Consideraciones finales

Un balance de la situación actual, en el nivel regional, muestra como principales características las siguientes:

- a) Con la excepción del sistema mexicano, que presenta marcadas diferencias del resto de la región, los SFP tienen, en general, muy pocas regulaciones al financiamiento privado, y están orientados, con diversos grados de generosidad, a la provisión de subsidios estatales a los partidos;
- b) En términos de su capacidad para prevenir la corrupción, el marco normativo tiene muchas debilidades y muy pocas fortalezas, y presenta oportunidades restringidas de mejora frente a muchas y muy visibles amenazas;
- c) La debilidad de las regulaciones del financiamiento político no es, en modo alguno, exclusiva de la región, siendo que muchas otras democracias, in-

⁶⁹ ALCR, Exp. Leg. 10200-10684-10934. Ya antes de las investigaciones de las comisiones legislativas sobre el narcotráfico, en 1974 y 1977 se habían instalado comisiones investigadoras sobre el financiamiento de los partidos, con el objeto de indagar, respectivamente, el caso SAOPIM y la recepción de donaciones de Robert Vesco por parte de los partidos durante la campaña de 1974. El escándalo de las contribuciones no reportadas por la campaña del Presidente Pacheco también condujo al nombramiento de una comisión investigadora legislativa, cuyo informe se espera para la segunda mitad del 2004.

- cluso en el mundo desarrollado, tienen marcos normativos muy similares a los observados en los países estudiados;
- d) Las fuentes de financiamiento privado, con excepción del caso mexicano, constituyen una amplia mayoría de los recursos utilizados en las campañas electorales;
 - e) Las fuentes privadas son recolectadas mediante procesos caracterizados por la fuerte participación de los candidatos presidenciales, la búsqueda de fondos entre un grupo muy reducido de grandes empresarios, la presencia variable de fondos del extranjero, y la sutileza y contingencia de los intercambios entre donantes y políticos;
 - f) Los pocos mecanismos de control legal existentes en la región son aplicados, con muy pocas excepciones, en forma muy deficiente, como deficientes son también los mecanismos de control impuestos por los partidos a sus recaudadores. Aunque han sido más efectivos, los controles informales supuestos por las investigaciones periodísticas y parlamentarias sólo han operado en algunos países.

Aunque el balance regional no es halagüeño, tampoco es del todo negativo. Se ha señalado el creciente interés en el tema en toda la región, y la aparición incipiente y tentativa de alguna legislación. Como se sostuvo antes, la regulación del financiamiento electoral es una reforma de “segunda generación”, que gradualmente, y casi siempre al son de escándalos, irá concitando una mayor atención por parte de la prensa y el sistema político. A cambios recientes en Costa Rica y México (1996) y en Panamá y República Dominicana (1997), se suman proyectos de reforma de la legislación en Honduras, Guatemala, El Salvador y, una vez más, Panamá⁷⁰. Las iniciativas pretenden en todos los casos hacer públicas las donaciones recibidas por los partidos y reforzar las potestades de fiscalización ostentadas por las autoridades electorales. En el caso de Guatemala y Panamá también se discute la posibilidad de imponer topes generales de gasto a los partidos. La aprobación de las reformas no está, en absoluto, garantizada y tampoco, como lo hemos visto, está asegurada su aplicación en caso de llegar a ser adoptadas.

La creciente adopción de regulaciones al financiamiento político en la región hace conveniente señalar algunas consideraciones generales, ampliamente sustentadas por la experiencia comparada, que los reformadores harían bien en valorar.

La primera y más obvia es la futilidad de la búsqueda de soluciones o modelos ideales en materia de regulación al financiamiento político. Por un lado, el tema está estrechamente vinculado con las características generales de cada sistema político y particularmente con las de su sistema de partidos. Toda reforma al sistema de financiación no debe ser analizada de manera aislada, sino como parte integral de la reforma político-electoral en su conjunto. Ello por cuanto sus consecuencias afectan aspectos de gran importancia tales como la contienda interpartidista, las condiciones de la competencia, el sistema de partidos y, consecuentemente la propia credibilidad y legitimidad de la democracia misma.

⁷⁰ Sobre los proyectos de reforma ver: SXXI, 28/5/02; LPG, 10/3/02; Diario de Hoy (DH), 17/4/02; LPP, 16/3/02.

La segunda consideración nos habla de la importancia de entender el financiamiento político como un tema condenado a una sucesión de reformas legales, que den respuesta al estado y concreta evolución de las necesidades en un momento y en un país dado. Es vital tener en cuenta el carácter fluctuante y coyuntural de la problemática, pues la adopción de una solución suele engendrar efectos perniciosos y no previstos que deben ser corregidos mediante una nueva reforma legal. No en vano, en Alemania, país que viene prestando a este tema atención destacada en los últimos cincuenta años, la regulación del financiamiento político es denominada la “legislación interminable”⁷¹.

En tercera instancia, debe enfatizarse, en particular, la importancia de que toda reforma contribuya a lograr mayores y mejores niveles de transparencia, tanto en materia de ingresos como de gastos de los partidos. La transparencia y la publicidad son aspectos claves en la lucha contra la corrupción política. Asimismo, es crucial imponer la obligación de rendir cuentas a todos los niveles del sistema político, no sólo para combatir la corrupción, sino, además, para propiciar un mayor control democrático -institucional, interpartidario y social- sobre los políticos en general y los funcionarios electos, en particular.

En síntesis, lo realmente crucial es que las reformas adoptadas, cualesquiera que sean, vayan acompañadas de los recursos para aplicarlas rigurosamente, de la voluntad de revisarlas cuando muestren sus inevitables limitaciones, y del realismo para entender que ningún sistema, por sofisticado que sea, es capaz de garantizar la integridad y la transparencia de la actividad política. Es dable esperar que un sistema regulatorio bien concebido y aplicado reduzca significativamente las prácticas de financiamiento más cuestionables y perturbadoras, pero es vano y negativo sobrecargarlo con la expectativa de que las erradicará total y definitivamente.

Más aún, las reformas legales e institucionales serán poco efectivas si no van acompañadas del necesario cambio en la manera de hacer y concebir la política, es decir, en la actitud, los valores y el comportamiento de los actores políticos. Para decirlo en palabras de De la Calle, “no basta con recorrer el camino de las reformas legales. Hay mucho de entorno cultural y de pedagogía pública involucrada en el tema de la financiación política”⁷².

⁷¹ Zovatto, Daniel (2003), op. cit. p. 89.

⁷² De la Calle, Humberto (1998), p. 38.

Bibliografía

- Alexander, H. et al. (1997). *New Realities, New Thinking: Report of the Task Force on Campaign Finance Reform*. Citizens' Research Foundation/University of Southern California.
- Alexander, H. (1989). American Presidential elections since public funding. En: *Comparative Political Finance in the 1980s*. Editado por Alexander, H. Cambridge: Cambridge University Press.
- Álvarez, A. (1999). Ex-Diputado y pre-candidato presidencial, Partido Liberación Nacional. San José, Costa Rica. Entrevista, 7/12/1999.
- Amr, D. & Lisowski, R. (2001). Political finance in Old Dominions: Australia and Canada. En: *Foundations for Democracy: Approaches to Comparative Political Finance*. Editado por Nassmacher, K.H. Baden-Baden: Nomos.
- Araya Monge, R. (1999). Ex-diputado, Secretario General y candidato presidencial, Partido Liberación Nacional. San José, Costa Rica. Entrevista, 14/12/1999.
- Araya, S. (2000). Director de Formación Política, Instituto Costarricense de de Estudios Políticos (ICEP). San José, Costa Rica Entrevista, 27/1/2000.
- Asamblea Legislativa de Costa Rica (ALCR). *Expedientes Legislativos: 7898; 10200; 10684; 10934; A45-E8008*.
- Avril, P. (1994). Regulation of political finance in France. En: *Comparative Political Finance among the Democracies*. Boulder: Westview Press.
- Banco Central de Costa Rica. 2002. www.bccr.fi.cr
- Banco Central de Honduras 2002. www.bch.hn
- Banco Central de Nicaragua. 2002. www.bcn.gob.ni
- Banco Central de Reserva de El Salvador. 2002. www.bcr.gob.sv
- Banco de Guatemala. 2002. www.banguat.gob.gt
- Berhorst, A. (1999). Asistente del director regional, Fundación Friedrich Naumann. San José, Costa Rica. Entrevista, 21/10/1999.
- Blechinger, V. and Nassmacher, K.H. (2001). Political finance in non-Western Democracies: Japan and Israel. En: *Foundations for Democracy: Approaches to Comparative Political Finance*. Baden-Baden: Karl-Heinz Nassmacher.

- Bode, K (1977). Don Pepe. En: *The New Republic*, 23/4/1977.
- Burgués, A. (1999). Ex-tesorero, Partido Liberación Nacional. San José, Costa Rica. Entrevista, 11/11/1999.
- Casas Zamora, K (2001). Contribución estatal a los partidos políticos en Costa Rica: Apuntes sobre sus efectos en la dinámica del sistema de partidos. En: *La Democracia de Costa Rica ante el Siglo XXI*. San José: Friedrich Ebert Stiftung/UCR.
- Casas Zamora, K. (2003). Estudios sobre financiamiento de partidos políticos en Centroamérica y Panamá. En: *Cuadernos de Capel*, 48. IIDH/CAPEL: San José.
- Casas Zamora, K. & Zovatto, D. (2004). El financiamiento político en Centroamérica, Panamá y República Dominicana. En: *Un desafío a la democracia: los partidos políticos en Centroamérica, Panamá y República Dominicana*. San José: BID/ IDEA / OEA.
- Casas Zamora, K. (Próxima publicación.) *Paying for Democracy: Political Finance and State Funding for Parties*. Colchester: European Consortium for Political Research.
- Carrillo, M. et al. (2003). *Dinero y contienda político-electoral*. México: Fondo de Cultura Económica / Instituto Federal Electoral.
- Casco, G. (2003). *Honduras. Estudio de caso nacional*. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina.
- Chávez, R. (1999). Empresario, Ex-Presidente de la Cámara Costarricense de la Construcción. San José, Costa Rica. Entrevista, 22/10/1999.
- Chief Electoral Officer of Canada (1993). *Thirty-fifth General Election 1993: Contributions and Expenses of Registered Political Parties and Candidates*. Ottawa: Chief Electoral Officer of Canada.
- Código Electoral de Costa Rica.
- Código Electoral de El Salvador.
- Código Electoral de Panamá.
- Comisión de Reforma del Estado de Chile (2000). Proposiciones sobre el financiamiento de la actividad política. En: *Estudios Públicos* 78, Otoño.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2002). *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2001*. Santiago de Chile: CEPAL.

- Contraloría General de la República de Costa Rica (CGR), Departamento de Estudios Especiales. *Informes No.158-90, 167-90; 92-94; 95-98; 85-94; 99-94; 96-98; 97-98*. Costa Rica.
- Cordero, L. A. (2003). *Costa Rica. Estudio de caso nacional*. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina.
- Corrado, A. (1993). *Paying for Presidents: Public Financing in National Elections*. New York: Twentieth Century Fund Press.
- Del Castillo, P. & Zovatto, D. (1998). *La financiación de la política en Iberoamérica*. San José: IIDH/CAPEL.
- De la Calle, H. (1998). Financiación de los partidos y las campañas electorales en Colombia. En: *La financiación de la política en Iberoamérica*. Editado por Del Castillo, P. & Zovatto, D. San José: IIDH/CAPEL.
- Dent, A. (1999). Ex-tesorero de campaña, Partido Unidad Social Cristiana. San José, Costa Rica. *Entrevista*, 22/12/1999.
- Diario de Costa Rica (DCR). San José, Costa Rica. Varios años.
- Diario de Hoy (DH). San Salvador, El Salvador. Varios años.
- Diario Extra (EXT). San José, Costa Rica. Varios años.
- Doublet, Y. M. (1997). *L'Argent et la Politique en France*. Paris: Económica.
- Duarte, I. (2003). *República Dominicana. Estudio de caso nacional*. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina.
- Dworkin, R. (1997). The curse of American politics. En: *Campaign Finance Reform: A Sourcebook*. Editado por Corrado, A. et al. Washington: Brookings Institution Press.
- El Observador Económico (2001). *El costo económico del voto nicaragüense*.
- El Heraldito (EH). Tegucigalpa, Honduras. 8/2/2001.
- El Nuevo Diario (ND). Managua, Nicaragua. Varios años.
- El Panamá América (PA). Ciudad de Panamá, Panamá. Varios años.
- Espinal, R. & Jiménez-Polanco, J. (1998). El financiamiento de los partidos políticos en la República Dominicana. En: *La financiación de la política en Iberoamérica*. Editado por Del Castillo, P. & Zovatto, D. San José: IIDH/CAPEL.

- Ewing, K.D. (1992). *Money, Politics and Law: a Study of Electoral Campaign Finance Reform in Canada*. Oxford: Clarendon Press.
- Federal Electoral Commission (1998). *Annual Report 1997*. Washington: Federal Election Commission.
- Fernández, O. (1993). La financiación política en Costa Rica: Los altibajos de una larga e interminable negociación. En: *Sistemas Eleitorais e Processos Políticos Comparados: A promessa de democracia na América Latina e Caribe*. Editado por Pedone, L. Brasília: Organizacao dos Estados Americanos-Conselho de Desenvolvimento Científico e Tecnológico-Universidade de Brasília.
- Fiallos, M. (1998). Financiación de los partidos políticos y las campañas electorales en Nicaragua. En: *La financiación de la política en Iberoamérica*. Editado por Del Castillo, P. & Zovatto, D. San José: IIDH/CAPEL.
- Fondo Monetario Internacional (2000). *International Financial Statistics*. Washington: Fondo Monetario Internacional.
- Fonseca, O. (1999). Presidente, Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica. San José, Costa Rica. Entrevista, 24/11/1999.
- Galiardo, J. L. & Berbel, C (1995). *FILESA: Las tramas del dinero negro en la política*. Madrid: s.e.
- Georgetown University & Organization of American States (2002). *Political Database of the Americas*. www.georgetown.edu/pdba
- Gidlund, G. & Koole, R. (2001). Political finance in Southern Europe: Italy, Portugal, Spain. En: *Foundations for Democracy: Approaches to Comparative Political Finance*. Editado por Karl-Heinz Nassmacher. Baden-Baden: Nomos.
- Gidlund, G. (1991). Public investments in Swedish democracy. En: *The Public Purse and Political Parties: Public Financing of Political Parties in Nordic Countries*. Editado por Helsinki, M. W: The Finnish Political Science Association.
- González, R (1999). Ex-diputado, ex-Secretario General, Partido Liberación Nacional. San José, Costa Rica. Entrevista, 17/9/1999.
- Gray, B. (2001). Ex-Comisionado Electoral de Australia. México, D.F. Entrevista, 6/6/2001.
- Gross, K. A. (1997). The enforcement of campaign finance rules: A system in search of reform. En: *Campaign Finance Reform: A Sourcebook*. Editado por Corrado, A. et al. Washington DC: Brookings Institution Press.
- Guatemala. Leyes, decretos, etc. *Ley Electoral y de Partidos Políticos de Guatemala*.

- Hofnung, M. (2001). Profesor del Departamento de Ciencias Políticas, Universidad Hebrea de Jerusalén; Miembro de mesa directiva, Partido Meretz (Israel). *Entrevista*, 7/6/2001.
- Honduras. Leyes, decretos, etc. *Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas de Honduras*.
- Human Rights Report for Guatemala: Freedom of Speech and Press. 2002. www.ncbuy.com/reference/country/humanrights_toc.html?code=gt
- Hutchinson, R. (1975). *Vesco*. New York: Praeger.
- International IDEA. (2002). *Voter turnout from 1945 to date* www.idea.int/vt/index.cfm
- Jain, R. (2001). Electoral financing in India. En: *Foundations for Democracy: Approaches to Comparative Political Finance*. Editado por Karl-Heinz Nassmacher. Baden-Baden: Nomos.
- Jain, R. (2001). Profesor del Departamento de Ciencias Políticas, Universidad de Delhi, India. México. *Entrevista*, 7/6/2001.
- Jost, S. (1998). *Los partidos políticos en las constituciones y legislaciones*. Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung/CIEDLA.
- Katz, R. & Mair, P. ed (1992). *Party Organizations: A Data Handbook of Party Organizations in Western Democracies, 1960-90*. London: Sage Publications.
- Koole, R. (2001). Political finance in Western Europe: Britain and France. En: *Foundations for Democracy: Approaches to Comparative Political Finance*. Editado por Karl-Heinz Nassmacher. Baden-Baden: Nomos.
- La Nación (LN). San José, Costa Rica. Varios años.
- La Prensa (LPH). Tegucigalpa, Honduras. Varios años.
- La Prensa (LPN). Managua, Nicaragua. Varios años.
- La Prensa (LPP). Ciudad de Panamá, Panamá. Varios años.
- La Prensa Gráfica (LPGR). San Salvador, El Salvador. Varios años.
- La Prensa Libre (LPG). Ciudad de Guatemala, Guatemala. Varios años.
- La Prensa Libre (LPL). San José, Costa Rica. Varios años.

- La República (LR). San José, Costa Rica. Varios años.
- Levush, R. et al. (1991). *Campaign Financing of National Elections in Foreign Countries*. Washington DC: Law Library of Congress.
- Lujambio, A. (2003). México. En: Carrillo, Manuel et al. *Dinero y contienda político-electoral*. México: Fondo de Cultura Económica / Instituto Federal Electoral.
- Marroquín, M. (2003). *Guatemala. Estudio de caso nacional*. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina.
- Mbodj, El Hadj (2001). Profesor del Departamento de Derecho, Universidad Cheikh Anta Diop, Senegal. México. Entrevista, 8/6/2001.
- Media in Guatemala: From war to censorship. 2002. www.mediachannel.org
- Mejía, T. et al. (2001). *El verdadero negocio de la política*. Tegucigalpa, documento inédito.
- Mendilow, J. (1996). Public party funding and the schemes of mice and men: the 1992 elections in Israel. En: *Party Politics 2*, no. 3.
- Molina, G. & Suyapa, M. (1998). Financiación de los partidos políticos y las campañas electorales en Honduras. En: *La financiación de la política en Iberoamérica*. Editado por Del Castillo, P. & Zovatto, D. San José: IIDH/CAPEL.
- Nassmacher, H. & Nassmacher, K.H. (2001). Major impacts of political finance regimes. En: *Foundations for Democracy: Approaches to Comparative Political Finance*. Editado por Karl-Heinz Nassmacher. Baden-Baden: Nomos.
- Nassmacher, K.H. (1993). Comparing party and campaign finance in Western Democracies. En: *Campaign and Party Finance in North America and Western Europe*. Editado por Gunlicks, A. Boulder: Westview Press.
- Nassmacher, K. H. (2001). Political finance in West Central Europe: Austria, Germany, Switzerland. En: *Foundations for Democracy: Approaches to Comparative Political Finance*. Editado por Karl-Heinz Nassmacher. Baden-Baden: Nomos.
- Nicaragua. Leyes, decretos, etc. *Ley Electoral de Nicaragua*.
- Nicholson, M. A. (1977). Buckley vs. Valeo: The Constitutionality of the Federal Election Campaign Act Amendments of 1974. En: *Wisconsin Law Review*, 323.
- Núñez, A. (2003). México. *Estudio de caso nacional*. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina.

- Palma, C. (1999). Ex-Secretario General, Partido Unidad Social Cristiana. San José, Costa Rica. *Entrevista*, 15/10/1999.
- Panama: Popular disillusionment. Oxford Analytica Latin America Daily Brief (OADB). 2/4/2002.
- Park, Ch. W. (1994). Financing political parties in South Korea: 1988-1991. En: *Comparative Political Finance among the Democracies*. Editado por Alexander, H. & Shiratori, R. Boulder: Westview Press.
- Partido del Nuevo Espacio (1994). *Informe de Egresos Campaña 1994*.
- Periódico Excelsior (EXC). San José, Costa Rica. Varios años.
- Periódico Siglo XXI (SXXI). Ciudad de Guatemala, Guatemala. Varios años.
- Pinto-Duschinsky, M. (1981). *British Political Finance, 1830-1980*. Washington: American Enterprise Institute.
- Pinto-Duschinsky, M. (1991). Foreign political aid: The German political foundations and their US counterparts. En: *International Affairs*, 67, 1, January.
- Pinto-Duschinsky, M. (1985). *How Can the Influence of Money in Politics Be Assessed?* Paper presentado en el XII Congreso Mundial de IPSA. París.
- Pinto-Duschinsky, M. (1996). International political finance: The Konrad Adenauer Foundation and Latin America. En: *The International Dimensions of Democratization: Europe and the Americas*. Editado por Whitehead, L. Oxford: Oxford University Press.
- Pujas, V. & Rhodes, M. (1998). *Party finance and political scandal in Latin Europe*. Florence: European University Institute/ Robert Schuman Centre.
- Pulzer, P. (2001). Votes and resources: Political Finance in Germany. En: *German Politics and Society*, 19, no. 1.
- Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing (1991). *Reforming Electoral Democracy: 1*. Ottawa: Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing.
- Sala Constitucional de Costa Rica (SCCR). Voto No.980-91.
- Semanario Confidencial (CONF). Managua, Nicaragua. Varios años.
- Semanario El Financiero (EF). San José, Costa Rica. Varios años.
- Servicios Publicitarios Computarizados. Varios años. Reportes de pauta publicitaria.

- Shockley, J. S. (1983). Money in Politics: Judicial Roadblocks to Campaign Finance Reform. En: *Hastings Constitutional Law Quarterly*, 10, Spring.
- Smith, B. A. (2001). *Unfree Speech: The Folly of Campaign Finance Reform*. Princeton: Princeton University Press.
- Sociedad Interamericana de Prensa [SIP] (2002). *Informe de Medio Año del 2001*. www.sipiapa.com
- Sorauf, F. J. (1992). *Inside Campaign Finance: Myths and Realities*. New Haven: Yale University Press.
- Spaett, G. (1999). Representante Fundación Konrad Adenauer. San José, Costa Rica. *Entrevista*, 22/10/1999.
- Stanbury, W. T. (1993). Financing federal politics in Canada in an era of reform. En: *Campaign and Party Finance in North America and Western Europe*. Editado por Arthur Gunlicks, A. Boulder: Westview Press.
- Stanbury, W. T. (1993). *Money in Politics: Financing Federal Parties and Candidates in Canada*. Toronto: Dundurn Press.
- The New York Times. 26/12/1996. *In political money game, the year of big loopholes*.
- The Washington Post. 5/4/2002. *Secret Taiwan Fund Sought Friends, Influence Abroad*.
- Torres-Rivas, E. & Aguilar, C. (1998). Financiación de partidos y campañas electorales. El caso guatemalteco. En: *La financiación de la política en Iberoamérica*. Editado por Del Castillo, P. & Zovatto, D. San José: IIDH/CAPEL.
- Tovar, Roberto (1999). Ex-tesorero de partido y jefe de campaña, Partido Unidad Social Cristiana. San José, Costa Rica. *Entrevista*, 1/11/1999.
- Tribunal Electoral de Panamá (2002). *Elecciones Generales 1999-Subsidios*. www.tribunal-electoral.gob.pa
- Ulloa, F. (1998). El régimen financiero de los partidos políticos en El Salvador. En: *La financiación de la política en Iberoamérica*. Editado por Del Castillo, P. & Zovatto, D. San José: IIDH/CAPEL.
- Ulloa, F. (2003). *El Salvador. Estudio de caso nacional*. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina.
- Valdés, E. (2003). *Panamá. Estudio de caso nacional*. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina.

- Valdés, E. (1998). Financiación de los partidos políticos y las campañas electorales en la República de Panamá. En: *La financiación de la política en Iberoamérica*. Editado por Del Castillo, P. & Zovatto, D. San José: IIDH/CAPEL.
- Van Biezen, I. & Nassmacher, K.H. Political finance in Southern Europe: Italy, Portugal, Spain. En: *Foundations for Democracy: Approaches to Comparative Political Finance*. Editado por Karl-Heinz Nassmacher. Baden-Baden: Nomos.
- Vargas, M. (1999). Ex-tesorero de campaña, Partido Liberación Nacional. San José, Costa Rica. Entrevista, 28/10/1999.
- Vargas-Aguilar, Carlos (1995). "Algunos aspectos de deuda política y su relación con la Contraloría General de la República." En: *Fiscalización y Gestión Pública* 1, No. 3.
- Villalobos, G. (1999). Director del Centro de Estudios Democráticos de América Latina (CEDAL). San José, Costa Rica. Entrevista, 25/11/1999.
- Walecki, M. (2001). Political finance in Central Eastern Europe. En: *Foundations for Democracy: Approaches to Comparative Political Finance*. Editado por Karl-Heinz Nassmacher. Baden-Baden: Nomos.
- Weisleder, S. (1999). Ex-diputado, ex-Tesorero, Partido Liberación Nacional. San José, Costa Rica. Entrevista, 23/9/1999.
- Woldenberg, J., Becerra, R. & Salazar, P. (1998). El modelo de financiación de los partidos políticos en México. En: *La financiación de la política en Iberoamérica*. Editado por Del Castillo, P. & Zovatto, D. San José: IIDH/CAPEL.
- Zelaya, R. M. (2003). *Nicaragua. Estudio de caso nacional*. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina.
- Zovatto, D. (1998). La financiación de la política y su importancia en la ética de la administración pública en América Latina. En: *Reforma y democracia, Revista del CLAD*, 10. Caracas.
- Zovatto, D. (2003). América Latina. En: Carrillo, M. et al. *Dinero y contienda político-electoral*. México: Fondo de Cultura Económica/Instituto Federal Electoral.
- Zovatto, D. (2003). Estudio comparado de las características jurídicas y prácticas del financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales en América Latina. En: *Política, dinero e institucionalización partidista en América Latina*. Editado por Alcántara, M. & Martínez Barahona, E. México: Universidad Iberoamericana/Instituto Federal Electoral/ Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

Zovatto, D. (2003). The Legal and Practical Characteristics of the Funding of Political Parties and Election Campaigns in Latin America. En *Handbook on Funding of Political Parties and Election Campaigns*. Sweden: International IDEA.

Zovatto, D. (2004) (próxima publicación). Análisis comparado de la financiación de la política en América Latina. En: *Tratado de Derecho Electoral Comparado*, 2a. ed.

Financiamiento político en los países andinos: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela

Humberto Njaim

I. Introducción

Este trabajo sobre los Sistemas de financiamiento político (SFP) de los países andinos se ha estructurado en tres partes: una primera, que abarca la dimensión comparativa de los sistemas de financiamiento político regionales, una segunda, relativa al funcionamiento real de las normas y el papel de los mecanismos de control y, finalmente, una tercera, donde se presentan las enseñanzas y propuestas de reforma extraídas.

Sin embargo, antes de seguir quisiéramos plantear que, a nuestro modo de ver, la teoría del financiamiento debe incluirse dentro de teorías más amplias y potentes sobre la influencia política y la corrupción. Dentro de ellas, el financiamiento privado forma parte de un ritual general de intercambio y don¹ y provee de un *pool* limitado de recursos en el que todos los actores políticos intentan pescar. A veces las gratificaciones son inmediatas para las distintas partes, y a veces forman parte de un intercambio diferido altamente complejo y difícil de detectar². En ciertos casos el donante influye más sobre el político que éste sobre aquel. En otros, más frecuentes de lo que se cree, el arte del político es tal que logra desembarazarse hábilmente de lo que parecían determinaciones ineludibles.

Otra idea que nos inspira, algunas de cuyas elaboraciones a la luz de casos concretos se encontrarán más adelante, es que los SFP, por su parte, son dispositivos de regulación con fines muy respetables de favorecer la equidad y la competitividad

¹ Njaim, Humberto (1995).

² Njaim, Humberto (1998).

democráticas entre las fuerzas políticas, pero cuyos costos y beneficios hay que evaluar cuidadosamente. Entre los primeros son de tener en cuenta los riesgos de medidas intervencionistas en la espontaneidad política que, dentro de sistemas políticos constantemente en riesgo de deslizamiento en el autoritarismo o el desorden institucional, pueden convertirse en armas de doble filo. A su vez, es indudable que dejar rienda suelta al financiamiento tiene un efecto nocivo sobre la legitimidad y la salud de la democracia. De manera que nos encontramos ante una situación dilemática en la que, sin embargo, es peor no hacer nada.

Enunciados los anteriores pocos y escuetos preconceptos teóricos, señalaremos que la información aquí sistematizada se basa fundamentalmente en las fichas y los trabajos analíticos elaborados por los investigadores nacionales, aunque algunas veces hemos ido más allá de ellos. Los autores han tenido, por supuesto, que lidiar con las clásicas fallas de información sobre la materia, es decir, los vacíos de conocimiento sobre las contribuciones extranjeras, el aporte de las fortunas o riquezas personales, la reorientación de los flujos de dinero debido a la regulación, los fondos secretos y la real influencia de los grupos de poder, además con la frecuente situación de que el escándalo sustituye los datos más sólidos. En todo caso se logra establecer inferencias plausibles. Pero de todas maneras a veces nos quedaron dudas que sólo podrían ser despejadas con investigaciones *in situ*. Sin embargo, a nuestro entender, es un resultado valioso establecer un marco sistemático de examen que sirva para plantear más organizadamente las restantes cuestiones que sólo podrán aclarar estudios más profundos.

II. Los sistemas de financiamiento político en los países andinos: una visión comparada

En todos los países andinos encontramos establecido un marco legal para la obtención y provisión de recursos económicos para partidos y candidatos, es decir, un sistema de financiamiento político (SFP). Es cierto que en el caso de Venezuela falta un elemento tan importante como el financiamiento público, ya sea directo o indirecto, pero subsisten los otros ingredientes relativos a prohibiciones y limitaciones de distintos tipos de financiamiento, regulaciones sobre publicidad y propaganda, así como otros aspectos. También en el caso venezolano es necesario ejercer cierta precaución en la caracterización del SFP, pues se trata de un sistema político que aún no ha superado la etapa de su implantación. Sin embargo, bajo la nueva Constitución ha habido ya, en el 2000, un gran proceso electoral donde se han dictado regulaciones y se han manifestado fenómenos comunes no sólo a los países de la zona sino en el ámbito comparado más general; entre ellos la creciente separación entre el financiamiento que recaban los partidos y el que realizan los candidatos por su cuenta.

Se ha estructurado, en la Tabla 1 un resumen de la información disponible. La tabla abarca aspectos de la regulación que se refieren a los ingresos al sistema, es decir, las limitaciones y modalidades que se establecen respecto de los *inputs* privados y públicos, estos últimos tanto directos como indirectos, de financiamiento;

Tabla 1. Sistemas de financiamiento político en los países andinos, 2004.

Instrumento ↑ País ↓	Regulación de fuentes de financiamiento				Regulación de gastos electorales		Reglas de transparencia financiera			Régimen de sanciones				
	Límites a fuentes privadas		Subsidios estatales directos		Subsidios estatales indirectos	Topes de gasto	Limite de duración de campaña	Contrib.	Gastos		Auditoría			
	Nac.	Extranj.	Receptor	Entrega								Barrera	Criterio de distrib.	Monto
BOL	No deben exceder el 10% del presupuesto anual del partido. Prohibidas donaciones de organizaciones y campañas no gubernamentales, contratistas gubernamentales, anónimas y (se menciona expresamente) de origen ilícito.	Prohibidas. Sin embargo, personas jurídicas extranjeras pueden contribuir para asistencia técnica y capacitación.	Partidos	Años electorales: 50% antes de las elecciones, 50% post elecciones. Años no electorales: entrega anual.	3% de los votos en las últimas elecciones generales o municipales.	Por voto.	Definido por ley: Años electorales: 2 y 1/2 por 1000 del presupuesto consolidado de la Nación para elecciones generales. 2 por 1000 para elecciones municipales. (1997) US\$ 10.73 millones. (2002) US\$ 9.4 millones. Años no electorales: partida equivalente al	Espacios en TV y radio estatal.	N/R pero limitación del tiempo de propaganda en los medios.	N/R	Reporte de todo tipo de contribuciones. Las privadas deben figurar en la contabilidad de las empresas así como el partido que las recibe. Reportes anuales de estados financieros. Reporte sobre el financiamiento estimado del total de los ciento veinte días desde la fecha de la elección.	Reporte de gastos detallados por listas de categorías.	Si hay auditorías.	Si. Sanciones pecuniarias y administrativas. Suspensión del financiamiento estatal y pérdida del derecho a participar en elecciones nacionales y municipales. Multas en relación con el uso de los medios de comunicación social.

Tabla 1. Sistemas de financiamiento político en los países andinos, 2004. (continuación)

Instrumento ↑ País ↓	Regulación de fuentes de financiamiento						Regulación de gastos electorales			Reglas de transparencia financiera			Régimen de sanciones		
	Límites a fuentes privadas		Subsidios estatales directos				Subsidios estatales indirectos	Topes de gasto	Límite de duración de campaña	Contrib.	Gastos	Auditoría			
	Nac.	Extranj.	Receptor	Entrega	Barrera	Criterio de distrib.								Monto	
BOL															
COL	No hay pero: 1. Para una campaña electoral, si se trata de	No hay prohibición	1. Ordinario: partidos o movimientos políticos con personería jurídica	1. Campañas: financiación parcial por reposición de gastos.	1. 5% de votos válidos en elecciones para Presidente, Gobernadores y Alcaldes.	1. Campañas: acuerdo al número de votos obtenidos.	1. Campaña 2002: Presidente y Congreso; reposición a Col \$ 1250 (US \$ 0.45)	1/2 por 1000 del presupuesto consolidado de la Nación. Tomando en cuenta financiamiento no electoral y financiamiento del organismo electoral: 1997: cada vot / año US \$8 y 2002 US \$6.30.	Se garantiza funcionamiento de transporte el día de las elecciones.	Sí. El CNE fija los topes de gastos para cada campaña.	La propaganda electoral, así definida, solo puede difundirse durante	Reporte hasta un lapso de 4 semanas después de las elecciones.	Incluidos en el Reporte	Sí. La Registraduría Nacional del Estado Civil contrata un sistema de auditoría	Multas por diversas infracciones. CANCELACIÓN de la personería jurídica. Quienes violen toques de gastos de campaña no pueden seguir recibiendo financiamiento y última-

Tabla 1. Sistemas de financiamiento político en los países andinos, 2004. (continuación)

Instrumento ↑	País ↓	Regulación de fuentes de financiamiento					Regulación de gastos electorales			Reglas de transparencia financiera			Régimen de sanciones
		Límites a fuentes privadas		Subsidios estatales directos			Subsidios estatales indirectos	Topes de gasto	Límite de duración de campaña	Contrib.	Gastos	Auditoría	
		Nac.	Extranj.	Receptor	Entrega	Barrera							
COL	una persona jurídica deberá ser autorizada por la mitad más uno de los miembros de la directiva o asamblea general de accionistas o junta de socios.		o representación en Congreso, aún si carecen de aquella	2. Permite: se entrega anualmente a los partidos políticos.	2. En elecciones para cuerpos deliberantes: al menos 1/3 de los votos depositados por la lista que haya alcanzado escancho con el menor residuo.	2. Permanente: 10% por partes iguales, 50% por escancho obtenido en la última elección del Congreso o de Asambleas Departamentales. 40% según proporción de votos obtenidos para la Cámara de Representantes (Cámara Baja).	En el futuro se incluirá en el financiamiento, el subsidio directo al transporte. Franquicias postales, Espacios gratuitos en TV y radio estatales.	los tres meses anteriores a las elecciones.			toría externa que vigile el uso de los recursos aportados por el Estado para gastos sostenimiento y de sus campañas.	mente se ha establecido la pérdida de investidura.	

Tabla 1. Sistemas de financiamiento político en los países andinos, 2004. (continuación)

Instrumento ↑	País ↓	Regulación de fuentes de financiamiento						Regulación de gastos electorales			Reglas de transparencia financiera			Régimen de sanciones		
		Límites a fuentes privadas		Subsidios estatales directos				Subsidios estatales indirectos	Topes de gasto	Límite de duración de campaña	Contrib.	Gastos	Auditoría			
		Nac.	Extranj.	Receptor	Entrega	Barrera	Criterio de distrib.								Monto	
	COL	teléfono, al menos de cierto monto en adelante.						costo por voto para la elección presidencial fue de Col \$ 6853 (US \$ 2,90) por voto.								
	ECUA	Prohibidos los aportes de contratistas del Estado. La contribución de personas jurídicas no debe	Prohibidas.	Partidos y movimientos independientes registrados ante el TSE.	Reposición en un mínimo de 120 días y un máximo de 185 días.	4% de votos válidos en elecciones pluripersonales nacionales.	A los partidos: financiero permanente 60% en partes iguales; 40% según	1. Fondo partidario permanente = 0.5 por mil de los egresos presupuestados anualmente.	-Exoneración de impuestos: sobre bienes raíces de propiedad de los partidos; sobre	Sí. Límites a los partidos y a los candidatos. El monto máximo de gasto electoral se esta-	45 días calendario.	Reportes a ser presentados en un lapso de hasta 12 semanas después de las elecciones.	Incluidos en los reportes posteriores.	Se realizan pero no son completas.	-Recepción de aportes extranjeros; multa por el doble del monto de la contribución ilegal. -Uso de bienes y recursos públicos por funcionarios para su promoción o la de sus	

Tabla 1. Sistemas de financiamiento político en los países andinos, 2004. (continuación)

Instrumento ↑	País ↓	Regulación de fuentes de financiamiento						Regulación de gastos electorales			Reglas de transparencia financiera			Régimen de sanciones
		Límites a fuentes privadas		Subsidios estatales directos				Subsidios estatales indirectos	Topes de gasto	Límite de duración de campaña	Contrib.	Gastos	Auditoría	
		Nac.	Extranj.	Receptor	Entrega	Barrera	Criterio de distrib.							
	ECUA	exceder del 10% del gasto electoral autorizado para cada cargo a elegir. Prohibidas las donaciones anónimas de personas naturales que mantengan litigio con el Estado como consecuencia de relaciones contractuales o por ejecución de obras o servicios o cualquier otra causa.					proporción de votos obtenidos. Fines electorales: en proporción a votos obtenidos.	2. Años de elecciones: otra paridad de igual monto distribuida en proporción a los votos obtenidos en las últimas elecciones pluripersonales nacionales.	rentas originadas por inversiones.	blecerá de dividir el valor total, máximo de gasto electoral por el número total de electores a nivel nacional. Ese resultado se multiplicará por el número de electores de la circunscripción electoral correspondiente.				partidos: destitución del cargo o revocación del mandato. -Recepción dolosa de contribuciones del narcotráfico: revocatoria del mandato. -Aportaciones ilícitas: para quien las haga suspensión de los derechos políticos por dos años.

Tabla 1. Sistemas de financiamiento político en los países andinos, 2004. (continuación)

Instrumento →	País ↓	Regulación de fuentes de financiamiento						Regulación de gastos electorales			Reglas de transparencia financiera			Régimen de sanciones
		Límites a fuentes privadas		Subsidios estatales directos				Subsidios estatales indirectos	Topes de gasto	Límite de duración de campaña	Contrib.	Gastos	Auditoría	
		Nac.	Extranj.	Receptor	Entrega	Barrera	Criterio de distrib.							
PERÚ		-Límite de monto, 60 UIT anuales a personas naturales o jurídicas.	Prohibidas salvo para formación, capacitación e inversión.	-Partidos para su actividad permanente, no hay financiación electoral directa.	Anual.	Representación en el Congreso.	40% en partes iguales; 60% en proporción a los votos obtenidos.	2001: solo disponibles las erogaciones de los organismos electorales (S/ 280 428 782,09 = US \$ 80 122 509,17).	Para los partidos. Limitación del tiempo de propaganda en medios.	La campaña inicia una vez hecha la convocatoria a elecciones (entre 120 y 150 días antes del día de la votación).	Partidos: reportes anuales de ingresos y gastos.	Candidatos: reportes de gastos si son superiores a 2 UIT (S/6200 = US \$ 1170). No hay obligación de detallar el origen de los fondos ni el monto total recibido. (práctica según la ley anterior a la aprobada en 2003).	Previstas en ley de 2003, se están implementando.	-Propaganda política gubernamental desde la convocatoria de las elecciones: amonestación hasta multa. La Ley de partidos políticos establece sanciones pecuniarias para aquellos partidos que incumplan las normas de transparencia financiera: pérdida del financiamiento público y multas.

Tabla 1. Sistemas de financiamiento político en los países andinos, 2004. (continuación)

Instrumento ↑ País ↓	Regulación de fuentes de financiamiento					Regulación de gastos electorales			Reglas de transparencia financiera			Régimen de sanciones
	Límites a fuentes privadas		Subsidios estatales directos			Subsidios estatales indirectos	Topes de gasto	Límite de duración de campaña	Contrib.	Gastos	Auditoría	
	Nac.	Extranj.	Receptor	Entrega	Barrera							
VEN	Se prohíben: contribuciones anónimas; de empresas concesionarias de obras o servicios públicos.	Prohibidas.	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	-Reportes 90 días después de las elecciones. -Los medios deben su- minis- trar, du- rante la campaña, infor- mación que les sea so- licitada sobre espas- mos y publi- cidad que les hayan sido contra- tados.	El re- porte in- cluye gastos agregados. Los partidos deben poner a disposición sus libros de contabi- lidad y soportes.	Aleato- rias.	Multas por in- fracción de noti- cias de publi- cidad; no presen- tar informes. Prisión por ocul- tar información; recibir contribu- ciones anóni- mas.

Fuentes: Elaboración propia a partir de los estudios de caso nacionales.

los que aluden al control que se establece sobre los egresos o *outputs* que realizan los actores políticos, ya sea en cuanto a controles directos como a la revelación al público de la forma en que han utilizado los recursos que reciben; la tabla, finalmente, incluye las sanciones que acarrea el incumplimiento de algunas de las regulaciones.

En un recorrido del panorama, que luego examinaremos con el detalle que permite la información suministrada, encontramos que se dan prohibiciones a determinados tipos de financiamiento, así como formas directas e indirectas de subvención pública, topes de algún tipo a los gastos electorales, sistemas en desarrollo e imperfectos de control y, finalmente, intentos insatisfactorios, y más bien forzados, de divulgación del monto y manejo de las finanzas partidistas y electorales. Se halla así, una acentuada heterogeneidad de los sistemas de financiamiento público en los países andinos. Los factores de esta heterogeneidad son, según los autores, las preferencias normativas de la cultura política, los límites impuestos por el entorno institucional y la presión de la coyuntura que lleva a acentuar un aspecto u otro.

Habría que tener en cuenta, además, (i) el contexto general de la crítica situación de la democracia en América Latina. Quizá sea esta la región donde más se patentiza la crisis. Desde que fueron recabados los datos que sirven de base a este estudio se ha producido la remoción de un presidente en Bolivia, el deterioro creciente de la popularidad de los presidentes del Ecuador y del Perú, una política más dura contra la guerrilla en el interminable conflicto de Colombia y el agravamiento de la situación venezolana. La crisis y desprestigio de la democracia es la crisis y el desprestigio de los partidos políticos, que son los que crean los sistemas de financiamiento público y se someten a su control; por consiguiente, los SFP son también arrastrados por la crisis y dan la misma impresión de precariedad que el sistema político.

Al mismo tiempo se nota que es un rasgo común a todos los países de la región andina (ii) el surgimiento de un nuevo actor constituido por las diferentes manifestaciones de la sociedad civil, unas más políticas que otras, pero todas con una vocación de cumplir tareas de control y *disclosure* en las que han fallado los partidos políticos. Los diferentes grados de beligerancia que los sistemas constitucionales y legales les conceden es otro factor importante de diferenciación entre los SFP de la región.

Otro factor estrechamente vinculado con la irrupción de nuevos protagonistas políticos es (iii) el avance de instituciones de democracia directa, lo cual lleva a extender el ámbito de investigación no sólo al financiamiento de las elecciones regulares, sino también al de estas nuevas instituciones, de manera que ya resulta incompleto el análisis si no las incluye, y se hace ineludible en los casos colombiano y venezolano, pero también está presente en el Ecuador y en Perú.

Finalmente (iv) el paradigma de las campañas actuales gira en forma determinante alrededor de los medios de comunicación de masas, y cada SFP estudiado comparte rasgos comunes en cuanto a la forma de lidiar con este aspecto, pero también tiene particularidades propias.

1. Principales regulaciones sobre las fuentes de financiamiento en la región andina

Comenzando la descripción por los límites a las contribuciones privadas nacionales, encontramos como uno de los polos la casi total falta de regulación en Colombia, una situación intermedia como la del Perú, y en el otro extremo Bolivia, Ecuador y Venezuela. En Colombia sería posible un control de las donaciones de las empresas, dado que éstas deben ser autorizadas por alguno de sus organismos directivos y una cierta restricción a las donaciones anónimas, puesto que a partir de un determinado monto se obliga a revelar quién las realiza, pero no existe nada más allá de estas bastante laxas regulaciones. En Bolivia encontramos un límite bastante preciso en cuanto a que las contribuciones no deben exceder del 10% del presupuesto anual del partido, disposición que es de suponer habrá generado la adaptación organizativa correspondiente de los partidos, así como una restricción notablemente fuerte, pues no se permite la contribución de organizaciones políticas y sociales (no gubernamentales). En Ecuador, el porcentaje de restricción a las personas jurídicas también es del 10%, pero sobre el gasto electoral autorizado para cada cargo a elegir. Bolivia, Ecuador y Venezuela comparten la prohibición a las contribuciones de contratistas gubernamentales mientras que ello no se menciona en Colombia ni en Perú, país que colocamos en medio de los dos extremos porque en lugar de prohibiciones generales establece dos muy específicas, una referida a las contribuciones por actividades proselitistas y otra respecto de las organizaciones religiosas. Como se puede ver, las regulaciones son bastante peculiares y hasta inconsecuentes.

En cuanto a las donaciones extranjeras, nuevamente aparece el sistema colombiano como el de mayor laxitud, en contraposición a todos los demás, que las prohíben en forma tajante, salvo en Bolivia y Perú, que establecen la excepción de permitir los recursos foráneos cuando se trate de formación, capacitación e investigación. Probablemente, igual que en el caso de Costa Rica, ello debe tener que ver con el aporte que dan las fundaciones de partidos políticos de otras latitudes y resulta coherente con la orientación general del sistema peruano, que consagra la financiación pública de los partidos mas no de sus campañas electorales.

No se reporta, como en el caso nicaragüense, que sea relevante el financiamiento de empresarios radicados en los Estados Unidos. Sin embargo, dos de los países estudiados figuran entre los que más remesas de dólares reciben de sus emigrantes: Colombia con 1.800 y Ecuador con 1.400 millones de dólares, ocupando el sexto y octavo lugar de una lista que encabeza la India con 10.000 millones de dólares, seguido por México (9.900 millones), Filipinas (6.400 millones), República Dominicana (2.000 millones), El Salvador (1.900 millones de dólares) y Brasil (1.500 millones de dólares)³. Se puede alegar que sólo se trata de remesas de subsistencia destinadas a los familiares, pero no se puede descartar su futura incidencia política. En el caso venezolano, con el éxodo o creación de sucursales de grupos empresariales hacia Miami, el fenómeno también podría llegar a tener una importancia que hasta ahora no se vislumbra.

³ Green, Eric (2004).

Naturalmente la debilidad en el control de las donaciones produce el efecto de una dependencia cada vez mayor de ellas, y conduce a que los actores políticos descarten el camino arduo de las cotizaciones y los eventos masivos de recolección de fondos, pero este sería apenas un factor, pues también debe tener ese efecto el mismo financiamiento público, tanto directo como indirecto, sobre todo ante la ausencia de sistemas que aparezcan o condicionan el subsidio a la obtención por los partidos, por sí mismos, de cantidades equivalentes (*matching*), que tampoco existen en este grupo de países. El sistema peruano, por otra parte, parece haberse ido al extremo, desalentando también las actividades de recolección de pequeñas cantidades en eventos proselitistas.

Tampoco hemos podido develar con certidumbre las razones para la poca regulación de las donaciones políticas. Es posible que desempeñe un papel la compleja administración del sistema, pero debe ser más importante la poca presión social sobre los partidos, que naturalmente tenderán a dejar grandes vacíos en las reglamentaciones que ellos mismos establecen.

2. Subsidios estatales

El cuadro de la región en cuanto a la existencia de sistemas de financiamiento estatal corresponde a la tendencia mundial de presencia de estos apoyos, pero es alterado por lo que puede aparecer como una situación extravagante en Venezuela, país donde están constitucionalmente prohibidas. Que esta situación se haya producido en uno de estos países, no es, sin embargo, deleznable, porque podría apuntar a una peligrosa tendencia si se aceleran procesos de deslegitimación partidista como los que afectaron a la nación caribeña. El ejemplo venezolano ha perdido, sin embargo, la fuerza que tuvo en sus inicios por la cada vez más patente orientación autoritaria y personalista del chavismo, que también se revela en el aspecto del financiamiento, de manera que la vía venezolana podría considerarse la peor de las posibles. En efecto, la eliminación del financiamiento estatal ha significado simplemente su continuación bajo diversas formas, pero sólo en beneficio del partido gobernante y, además, de manera abiertamente inconstitucional.

Los beneficiarios del sistema de financiamiento son los partidos principalmente, pero en Colombia se hace mención expresa a los movimientos, aunque no tengan personería jurídica, y en Ecuador a aquellos que están registrados. Salvo Colombia, a partir del Acto Legislativo de Reforma Política que incluyó las consultas internas, en los otros países no se informa de que exista financiamiento para las campañas internas en que los partidos escogen sus candidatos, sobre todo los presidenciales, pero es de preguntarse si semejantes disposiciones no contribuirían a hacer más prolongadas las campañas de lo que ya son y conspirarían contra el objetivo de establecerles límites temporales. Por otro lado, el financiamiento a los partidos contribuye a compensar la tendencia centrífuga, también comprobable en la región, hacia el desarrollo por parte de los candidatos de sus propios aparatos de financiamiento, con la consiguiente debilitación de los partidos.

El predominio del momento electoral en relación con el subsidio público puede admitirse como rasgo de los sistemas andinos en cuanto a los montos y a la centralidad que ocupa en la atención de la opinión pública, pero no en el sentido

de que el financiamiento no electoral sea excepcional. En efecto, en cuatro de los países -Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú-, existe el financiamiento no electoral de carácter anual e, inclusive, en el Perú es el único financiamiento establecido. Naturalmente en este aspecto se suscitan importantes cuestiones tales como si los partidos efectivamente utilizan este financiamiento para mejorar la calidad de sus actividades o si, más bien, lo dedican a fines electorales. En países como Colombia, donde el proceso de descentralización ha avanzado y con ello la multiplicación de elecciones en los niveles locales, y donde existen ambos tipos de financiamiento, es de pensar que los fondos de funcionamiento tengan que usarse también para las elecciones locales entre las elecciones presidenciales nacionales. Igualmente es de pensar que, en el Perú, la carencia de financiamiento electoral presione todavía más fuertemente a desviar los fondos que, en principio, sólo tienen fines administrativos y de formación. En el Ecuador el asunto es cuestionado por las personalidades entrevistadas. Por lo demás, resulta problemático deslindar ambos aspectos, puesto que cabría preguntarse si los partidos no han acabado de convertirse ante todo en maquinarias electorales. La insatisfacción que a su respecto reina en la región, y en otras partes, probablemente depende en gran medida de tal metamorfosis.

El desembolso de la subvención se verifica posteriormente al acto electoral en Colombia. No se reportan quejas sobre la demora en la reposición. En el Ecuador el mínimo es de cuatro meses y el máximo de un poco más de seis meses. Un lapso tan largo dificulta la obtención de créditos contra la reposición y anula en gran medida los efectos pro-equidad del sistema. Los cuatro sistemas con financiamiento público establecen algún tipo de barrera a su acceso. La más baja es la que rige en Bolivia, donde basta haber obtenido un 3% de los votos en las últimas elecciones. Cuando se establece, como en el Perú, que es necesario contar con representación en el Congreso, es necesario examinar el sistema electoral para saber cuál es la barrera que éste determina para poder alcanzar representación.

En un sentido amplio, el financiamiento público está constitucionalizado en todos los países de la región en cuanto a que se lo menciona ya sea para facilitar lo o, como en el caso de Venezuela, para negarlo. En el sentido estricto de establecer el financiamiento público, son dos los que lo consagran expresamente. Bolivia, en una forma indirecta, al pautar la Constitución que los partidos políticos “rendirán cuenta pública de los recursos financieros que reciban del Estado y estarán sujetos al control fiscal” (Art. 223-IV) y Colombia sin circunloquios, pues la Constitución dispone que “el Estado contribuirá a la financiación del funcionamiento y de las campañas electorales de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica” y que “los demás partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos que postulen candidatos, se harán acreedores a este beneficio siempre que obtengan el porcentaje de votación que señale la ley” (Art. 109); por otra parte, también se estipula que “los partidos y movimientos políticos con personería jurídica tienen derecho a utilizar los medios de comunicación social del Estado en todo tiempo, conforme a la ley. Ella establecerá asimismo los casos y la forma como los candidatos debidamente inscritos tendrán acceso a dichos medios” (Art. 110).

Más restringido, el texto fundamental peruano establece sólo “el acceso gratuito a los medios de comunicación social de propiedad del Estado en forma proporcional al último resultado electoral general” (Art. 35), y aún menos el ecuatoriano,

que se restringe a establecer la fijación de límites a los gastos electorales, los días de duración de la campaña y la obligación de rendición de cuentas (Art. 116). En el nivel legal se constata, en este grupo de países, que se aplica un criterio de distribución de los fondos públicos en proporción a los votos obtenidos, cónsono con la tendencia internacional. En Colombia el financiamiento electoral es completamente proporcional a los votos, pero en lo que se refiere al de la actividad partidaria se introduce una variante un tanto compleja, donde el 10% se reparte por partes iguales entre las fuerzas políticas y los restantes porcentajes según la proporción de votos o escaños. En Ecuador el financiamiento electoral tiene una proporción mucho mayor de distribución igualitaria puesto que llega al 60%, mientras que en Perú para el financiamiento anual es del 40%.

Las cifras proporcionadas no permiten una comparación en magnitudes homogéneas en cuanto al monto del subsidio. La base para la determinación es un porcentaje del presupuesto consolidado en Bolivia, mientras que en Ecuador es un porcentaje de los egresos presupuestados anualmente. En Perú, el Estado destina el equivalente al 0.1% de la Unidad Impositiva Tributaria por cada voto emitido para elegir representantes al Congreso.⁴ En Colombia el sistema es diferente, pues hay un Fondo de Financiación de Partidos y Campañas Electorales que recibe una suma fija por cada ciudadano registrado electoralmente. Esta variedad de sistemas suscita reflexiones. Una de ellas es que el sistema colombiano es más vulnerable a una eventual protesta que los otros tres sistemas que resultan más remotos y menos perceptibles por el ciudadano común, pero por ello mismo el colombiano resulta más diáfano.

La impresión de que, debido a su base de cálculo, el sistema boliviano es el que proporciona más recursos, se refuerza si se tiene en cuenta la tabla 4 de comparación mundial que emplean Casas y Zovatto⁵, en el análisis de la subregión centroamericana, de República Dominicana y México. En esa tabla, Bolivia aparece bastante por encima de Ecuador, con US \$ 0.60 por votante. Sin embargo en ella no figura Colombia, y en cuanto al Perú su sistema es de reciente promulgación.

La forma fundamental de subsidio indirecto en la zona es la concesión de espacios gratuitos en la TV y radio estatales, pero Colombia y Perú también incluyen los medios privados. En Perú es obligación constitucional el acceso gratuito a los medios de comunicación social de propiedad del Estado en forma proporcional al último resultado electoral general. En Colombia se dispone un derecho general de acceso a los medios públicos para los partidos y movimientos. En Venezuela, unas recientes *Normas sobre publicidad y propaganda de los procesos de referendo revocatorio de mandatos de cargos públicos de elección popular del 19 de Noviembre del 2003*, despejaron las dudas que todavía podían existir sobre la estricta disposición constitucional y eliminaron los espacios para las partes contrapuestas, en el referendo revocatorio presidencial, en los medios públicos. Sin embargo, probablemente en el futuro se intensificará la tendencia a que los subsidios públicos se hagan por esta vía y, al incluir a los medios privados, pasen de indirectos a direc-

⁴ Equivale a S/3.1 por voto o US \$ 0.0035. La ley peruana es del 2003, por lo que aún está en proceso de aplicación.

⁵ Véase Casas Kevin y Zovatto Daniel. Capítulo 1 de la II Parte de esta obra.

tos, pero en especie. Una razón es la centralización de las campañas en torno a la televisión, cuestión que en Colombia se ha agudizado debido a la inseguridad creada por el narcotráfico y las guerrillas. Por otra parte, la opinión pública quizá comprenda mejor este tipo de auxilio que los desembolsos en efectivo.

En cuanto a las exoneraciones fiscales, las otorgan Perú y Ecuador, siendo más liberal el primero, pues exonera a los partidos de los impuestos directos, mientras Ecuador lo hace en cuanto a los bienes raíces propiedad de los partidos. En todo caso, hay que decir que la extensión a los medios privados del otorgamiento de espacios les confiere alta relevancia a tales subsidios. Igualmente, son notables y útiles las facilidades que se dan en Colombia para el transporte en época de elecciones. Por otra parte, no se constata en la región, como en otras latitudes, que se exonere a los donadores sino solamente a los receptores, es decir, los partidos.

3. Regulaciones sobre los gastos electorales

En los países andinos existen topes a los gastos electorales al menos en cuanto a tiempo de publicidad. Por su parte, sólo Colombia no limita el tiempo de divulgación política en los medios, pero la propaganda electoral sí se restringe a tres meses antes de las elecciones. El límite en Ecuador se refiere a que la publicidad sólo está permitida en los días de campaña. Aparte de este aspecto particular, pero de suma importancia, se establecen límites generales a los gastos de campaña, lo cual también es obligación constitucional en Venezuela —todavía no implementado—, Colombia y Ecuador. En este último sistema los topes están establecidos por ley y, aunque las cantidades se expresan en dólares, la legalización de montos es una medida demasiado rígida.

Los límites de duración de la campaña están constitucionalizados en el Ecuador —45 días— y en Venezuela con remisión a la ley. En general los organismos electorales fijan el tiempo de duración de cada campaña, pero no están constreñidos por obligaciones legales, y las reglamentarias que establecen resultan constantemente violadas.

4. Reglas de transparencia financiera

No se puede decir que las normas andinas sean escuetas en materia de reportes sobre contribuciones y gastos. Todos los ordenamientos estudiados establecen su obligatoriedad. En Bolivia, Ecuador, Colombia y Venezuela es un deber constitucional. En el Perú la nueva ley de partidos dispone, incluso, la inversión de la carga de la prueba, pues los aportes no declarados se presumen de fuente prohibida. Los lapsos de presentación postelectorales van desde cuatro semanas en Colombia hasta dieciséis semanas en Bolivia. En Venezuela, por otra parte, los medios deben suministrar información, cuando la solicite el Consejo Nacional Electoral, sobre la publicidad que les haya sido contratada. En los casos donde existe financiamiento permanente encontramos que en Bolivia y Perú los reportes son anuales. No se informa lo mismo respecto de Colombia y Ecuador, pero los organismos correspondientes —Consejo Nacional Electoral y Tribunal Supremo Electoral— tienen facultades para exigirlos en cualquier momento.

5. Régimen sancionatorio

El régimen de sanciones no parece tan severo en una región donde algunos de los países se encuentran en el foco del problema del narcotráfico. Sin embargo, una visión más completa requeriría revisar la legislación penal, cuestión que rebasa el ámbito de estudios como éste. No obstante, desde el punto de vista electoral, parece suficientemente estricto. En Perú y Bolivia se aplica la suspensión del financiamiento, e incluso la pérdida del derecho a participar en las siguientes elecciones en el último país citado. Igual ocurre en Colombia respecto de la suspensión del financiamiento. En Ecuador, donde se llega hasta la revocatoria del mandato por el uso de recursos públicos o la recepción de contribuciones del narcotráfico, el analista⁶, sin embargo, evalúa que el sistema es disperso e insuficiente y que no se aplica. También en Colombia se aplica la pérdida de la investidura. En Venezuela la legislación electoral introduce la prisión por ocultar información o recibir contribuciones anónimas. Por lo que se refiere a la pregunta sobre los destinatarios de las sanciones, puede verse que son los partidos o sus miembros, salvo en los casos colombiano y ecuatoriano, donde se castiga al candidato elegido. Los sistemas que no establezcan sanción a los candidatos aparecen, en general, como incompletos.

6. Evaluación general del marco normativo andino

Los informes recolectados apuntan a un balance negativo sobre la capacidad del financiamiento electoral “para prevenir la excesiva influencia de los intereses privados y la corrupción política” cuando pasan de la consignación escueta de regulaciones a su evaluación. El asunto es grave porque, a menudo, son los mismos actores políticos quienes defienden el financiamiento público como disuasivo de los males apuntados. Los efectos de deslegitimación que ello acarrea ya se han producido en Venezuela, y los otros países podrían estar al borde de fenómenos semejantes.

En lo que sigue presentamos una matriz FODA con las modalidades específicas a la región.

La revisión de la tabla lleva a destacar aspectos que bajo peculiares modalidades se presentan en todos los sistemas de financiamiento público. Los conjuntos de dispositivos, órganos y recursos que los componen no dan frutos de la noche a la mañana, sino que forman parte de un entramado tejido institucional que sólo progresa y remedia sus imperfecciones si existen bases mínimas de consenso político, en forma paulatina y a menudo inadvertida para una opinión pública acostumbrada a moverse sólo por escándalos. Lamentablemente, el cuadro institucional de la región atraviesa una tempestuosa turbulencia que no permite ser optimista sobre el futuro de los sistemas de financiamiento público. En esta situación ellos constituyen un aspecto muy débil y altamente controvertido de las democracias regionales. Cabe decir así que, por la parte negativa, hay que destacar más las amenazas que las debilidades. Bajo tales circunstancias parece necesario no intentar reformas ambiciosas, sino tratar de perfeccionar lo existente y penosamente

⁶ Rowland, Michel (2003). Estudio de caso nacional preparado para esta investigación, Apéndice 4 (CD-rom).

Tabla 2. Análisis FODA de los SFP de los países andinos

Fortalezas	Oportunidades	Debilidades	Amenazas
<ul style="list-style-type: none"> - Presencia de sistemas de subsidio electoral en toda la región menos en Venezuela. - Existencia en todos los países de organismos de control que podrían llegar a desarrollar y hacer efectivas sus facultades jurídicas y sus capacidades técnicas. - Existencia de limitaciones al gasto político u obligación constitucional de establecerlas. - Incipientes movimientos de la sociedad civil que presionan a prácticas de diafanidad y limitación de los gastos electorales. - Financiamiento permanente en 3 de los 4 países que tienen financiamiento público. 	<ul style="list-style-type: none"> - Posibilidad de utilizar los subsidios electorales como un mecanismo para incentivar el cumplimiento de obligaciones impuestas por la legislación y recurrir a fuentes deseables de financiamiento. - En todos los países, la existencia de mecanismos de contraloría de los gastos electorales que podrían utilizarse para ejercer alguna supervisión sobre las fuentes de ingreso. - En Colombia, Perú, Bolivia y Venezuela existencia de algunos partidos de raigambre histórica y popular que tienen mucho que perder con los escándalos sobre financiamiento. - En Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú la atención internacional sobre el problema del narcotráfico obliga a tomar medidas contra la incidencia del fenómeno en el financiamiento político y a aprovechar la experiencia y asistencia internacional lo cual lleva a extender la regulación a otros aspectos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Los controles a las donaciones políticas a menudo sólo quedan en el papel. - No aplicación de las limitaciones al gasto político. - Casi total ausencia de transparencia sobre las fuentes de ingreso de los partidos. - En algunos países bajo nivel de los subsidios públicos o supresión absoluta. - Ausencia de desembolsos pre-electorales de los subsidios públicos en la mayoría de los países. - Falta de cobertura por subsidios públicos de los procesos electorales internos de los partidos. - Carencia de estímulos, entre ellos sistemas de matching, para la recolección de contribuciones menores y cuotas de afiliación partidaria (recibir poco de muchos en lugar de mucho de pocos). - Régimen sancionatorio a veces severo pero con pocas probabilidades de aplicación. 	<ul style="list-style-type: none"> - Agudos procesos de desinstitucionalización y deslegitimación que podrían llevar a que se generalizara el modelo venezolano. - Alta dependencia de los capitales privados para financiar campañas, especialmente de los grandes medios de comunicación. - Amplia disponibilidad en la región de fuentes de dinero ilegítimo para financiar campañas. - Aumento de la necesidad de fondos electorales, como producto del proceso de democratización interna de los partidos políticos. - Eventual adopción de un enfoque legislativo prohibicionista, y no sólo excesivamente limitador de las contribuciones y gastos electorales, que puede convertirse en un instrumento de control en manos de factores autoritarios que accedan al poder.

logrado como la implantación reciente de un sistema de financiamiento partidista en el Perú y respecto del cual aún no se aquieta la polémica. Por otra parte, el ejemplo venezolano alerta sobre lo que podría significar una legislación aun medianamente contralora en manos de un proyecto sospechosamente autoritario.

Al mismo tiempo, resulta paradójico constatar que la liberación y propiciación de nuevas fuerzas y líderes que refresquen el aire en la enrarecida atmósfera política de la región requiere la extensión del financiamiento a estas nuevas fuerzas, ya sea dentro o fuera de los partidos tradicionales. La regulación de este aspecto es, sin embargo, sumamente compleja, discutible, y tropieza con numerosas resistencias, pero es una cuestión viva internacionalmente y no sólo en los países en desarrollo. También es complejo y dudoso que todavía siga siendo posible mediante *fiat* estatal revertir la tendencia de los partidos a convertirse exclusivamente en maquinarias electorales y a depender cada vez más del gran donante -el Estado- o de los grandes donantes privados. La beligerancia cada vez mayor de factores extrapartidistas, conocidos como “sociedad civil”, podría convertirse al menos en un contrapeso por la presión que cada vez más puedan ejercitar a fin de lograr que, por la vía de la divulgación y la inspección social, se logre controlar algunos de los males que el financiamiento público ha fallado en eliminar.

III. Las prácticas de financiamiento electoral en los países andinos: la realidad y sus riesgos

1. El peso de los subsidios directos y su activación

La información disponible sobre los costos de las elecciones en la región andina y el peso de los subsidios directos, no permite elaborar una comparación detallada, ya que no hay cifras disponibles para Perú, Venezuela y solo parcialmente en Ecuador. En el caso de Colombia y de Bolivia, los datos permiten indicar que el subsidio directo corresponde aproximadamente a un 45-50% del gasto electoral.

2. La recaudación de donaciones políticas

La menesterosidad de la información a mano no puede atribuirse en la zona andina a la falta de interés de la academia y la prensa. Las dificultades provienen más bien de los obstáculos para recabar la información, como queda consignado en todos los reportes.

Como en ninguno de los países donde existe el subsidio éste se adelanta en parte sustancial, no se presenta la anomalía que ocurre en El Salvador, donde recurrentemente se han dado casos de no restitución de lo que al final resulta que no corresponde al partido beneficiado. No hay detalles tampoco sobre las líneas de crédito que abren los partidos, sobre la perspectiva de los reembolsos, y si como pasa en Costa Rica y Nicaragua, se producen ganancias para los capitales privados y una nueva forma de dependencia de los partidos respecto de tales capitales.

Como señalamos anteriormente, el subsidio público, al tener como destinatarios a los partidos, apenas constituye una compensación a la debilitación que el

financiamiento electoral produce en las organizaciones políticas por la autonomía cada vez mayor que adquieren los candidatos y su entorno para recabar fondos privados. En todos los SFP regionales se confirma el fenómeno. En Bolivia y Ecuador son importantes los aportes personales que hacen los candidatos a sus campañas, y en el segundo son frecuentes los casos de candidatos presidenciales adinerados, como ocurrió con Álvaro Noboa. En Colombia, a pesar de que el sistema público beneficia, según De la Calle, a un rango inmoderadamente amplio de beneficiarios, los candidatos presidenciales se las arreglan para cortejar a los cuatro grandes grupos económicos, y en las elecciones para congresistas el Estado apenas pudo haber repuesto un 10% de los gastos. En todos estos sistemas, unos más, otros menos, se comprueba el efecto del sistema presidencialista, en el cual no sólo la forma de gobierno, sino también la campaña, está centrada en los aspirantes presidenciales.

¿Quién hace la recaudación y cómo se hace?

Carecemos de mayores detalles sobre los comités y organizaciones que rodean a los candidatos, pero los esfuerzos legales por implantar tesorerías de partidos y hacerlas obligatorias, lo mismo que expresiones como la “microempresa política” en Colombia, o la aceptación en los partidos políticos venezolanos de la realidad del proyecto personal de cada notable dirigente, al cual tienen que adaptarse los partidos y no al revés, nos revelan que pese a la mayor dimensión de estos países, en comparación con los centroamericanos, también la política candidatural se desenvuelve en un entramado de buenas relaciones y contactos especiales con quienes están en capacidad de aportar grandes fondos a la campaña.

De esta manera vemos que en Bolivia se exige que los partidos dejen constancia de la nómina de los dirigentes responsables de la administración del patrimonio. En Venezuela se requiere que cada candidato u organización notifique al CNE el nombre de la persona responsable de los recursos financieros. Se trata de intentos para imponer orden en un sistema cada vez más disperso de recolección de fondos y cuyos resultados son inciertos. En el Perú, para las elecciones del 2001, la mayor parte de las contrataciones publicitarias dependieron de los ciento veinte candidatos parlamentarios de cada agrupación y del entorno personal del candidato.

Una investigación más específica sobre la composición de los gabinetes, especialmente de las carteras de finanzas y economía, seguramente dará claves importantes sobre los compromisos contraídos en la campaña y que luego se saldan en la forma de integración del gobierno. Sin embargo, ello puede no darse y no significa que no existan tales compromisos que se traducen más bien en contrataciones en sectores atractivos para los empresarios, como son los seguros de los funcionarios públicos y los militares, cual ocurrió en Venezuela en la primera época del gobierno de Chávez. En este país el concepto de “operador político” de los candidatos y luego de los presidentes tiene una fuerte connotación de hombre que, entre otros apoyos, también logra los financieros.

Hemos intentado organizar la información sobre donantes privados y el empleo que se da a las donaciones en la siguiente tabla.

**Tabla 3. Región Andina:
donantes privados y fines a que se destinan las donaciones**

País	Principales donantes	Finalidad
Bolivia	Empresas privadas, individuos y candidatos a la Presidencia y al Congreso.	Propaganda por TV y en menor proporción en radio. 70% del costo de la campaña.
Colombia	Los cuatro grandes grupos económicos: Santodomingo, Ardila Lule, Grupo Antioqueño y Luis Carlos Sarmiento.	Publicidad de TV, prensa, radio y otros: más del 40% en las elecciones presidenciales. Transporte en las zonas rurales. Compra de votos en las zonas de menor desarrollo económico.
Ecuador	Los propios candidatos o parientes cercanos a éstos.	94,9% de los recursos se orientaron a la TV; 5.04% a la prensa escrita.
Perú	N/D	Según estimaciones el gasto realizado por los partidos durante la primera vuelta de la campaña electoral en los medios se destinó a la TV en un 90.7%.
Venezuela	En Venezuela existen grandes grupos económicos: Polar, Vollmer, Cisneros (este último muy fuerte en medios de comunicación) que seguramente contribuyeron con todos los candidatos, aunque con algunos más que con otros.	Publicidad en TV, transporte de los candidatos y comandos de campaña.

Fuentes: ver bibliografía. Para el caso de Venezuela, elaboración del autor.

Como se desprende de la tabla, los gastos de la videopolítica, como la llama Sartori, se llevan la más suculenta tajada. No es extraño el poder que en todos los países andinos adquieren los medios de comunicación; ellos no son sólo destinatarios de inversiones en publicidad, sino también donadores directos o indirectos, a través de descuentos o tiempos gratuitos, cuyo cortejo absorbe en gran medida los esfuerzos y el tiempo de los candidatos. Por ello no resulta deleznable la proposición de concentrar el financiamiento estatal en la contratación de publicidad en los medios privados. El plegamiento de los grandes empresarios de la TV al gobierno autoritario de Fujimori, o el papel de factores de desestabilización política en Venezuela que han desempeñado la TV y la prensa bajo el régimen político anterior a Chávez, y que ahora pagan caramente⁷, son ejemplos de que esta es una cuestión política de suma trascendencia, y que va más allá del tema estricto del financiamiento.

En otro orden de ideas, observamos que extrañamente no hay mucha mención

⁷ Así, la versión predominante en el extranjero sobre el caso venezolano es simplemente de un enfrentamiento entre medios acostumbrados a hacer lo que les daba la gana y un Presidente que, en su cruzada por los pobres, trata de meterlos en cintura.

a algo que consume ingentes recursos, como es el pago de compañías encuestadoras y la contratación de asesores electorales extranjeros, y en creciente medida nacionales, que tienen un rol ya consagrado en todos los países de la Región. En el caso particular de las encuestas lo revelan las normas que en todos ellos restringen la información que proporcionan, tanto en la víspera del acto electoral como a boca de urna.

La importancia del tema de los medios nos obliga a aprovechar los datos sobre costos de publicidad, sobre todo para la TV, disponibles, mediante la Tabla 4.

Un análisis de la Tabla 4 nos ofrece valiosas pistas respecto de los costos de campaña en la región estudiada:

- (i) Llama la atención el bajo costo promedio del segundo -TV- en Bolivia y la gran diferencia entre Colombia y Venezuela (con los más altos costos) y el resto de los países, por lo que el precio en Bolivia aparece extremadamente bajo. Ello nos indica que las campañas colombianas y venezolanas encuentran en la TV un factor de alto encarecimiento, impresión que se acrecienta para Colombia, pues allí no existen limitaciones de tiempo de publicidad por los medios como en los otros SFP. Estas cifras hay que tomarlas con cautela porque probablemente han sido calculadas con métodos divergentes: por de pronto no parece plausible la diferencia tan grande entre Colombia y Venezuela y el resto de los sistemas comparados.
- (ii) En Ecuador no sólo no hay límites de tiempo, sino que se pueden utilizar los tiempos de punta con las programaciones de tanta audiencia en Latinoamérica, como son las telenovelas.
- (iii) Frente a esta realidad lucen insuficientes las normas sobre tarifas preferenciales o las que establecen limitaciones de tiempo y que frecuentemente son violadas.
- (iv) Sin embargo, es necesario aclarar que los que a veces aparecen como costos desmesurados no siempre son enjugados por los partidos y candidatos porque existen prácticas de descuento. En Perú, los principales partidos políticos han sido favorecidos regularmente con tales descuentos, o han sido pagados con letras de cambio luego renegociadas o anuladas. Estos descuentos han llegado al 50% en la televisión, 75% en la radio y 90% en la prensa. En Ecuador, la organización Transparencia⁸ reporta que “en la segunda vuelta electoral, los candidatos o pagan nada o casi nada por la publicidad televisiva”. Al asunto de los descuentos hay que agregar el punto de partida favorable que representa para cualquier candidato el ser propietario de medios o favorecido por ellos. Esta situación genera, naturalmente, una serie de problemas de indeseable dependencia de los candidatos respecto de los medios, e incrementa su poder en desmedro del equilibrio democrático de las fuerzas sociales.
- (v) La gravitación de las encuestas se patentiza, como ya anotamos, en que todos los SFP en examen prohíben su divulgación días antes de las elecciones, pero en el Ecuador se llega al extremo de pretender impedir su difusión hasta 20 días antes de las elecciones, lo cual luce exagerado.

⁸ http://www.transparencia.org.pe/foro/docs/18b-luis_verdesoto.pdf.

Tabla 4. Región Andina: publicidad en los medios y aspectos relacionados

País	Tiempo máximo de publicidad	Costos	Promedio del costo por segundo en TV	Encuestas	Otros aspectos
Bolivia	10 minutos diarios en TV y radio a los cuales se pueden añadir 5 minutos en medios departamentales o locales.	No hay datos confiables sobre la radio.	US 7.5	Prohibición de difundir desde 72 horas antes de las elecciones hasta las 18h del mismo día.	La radio y TV privadas deben inscribir sus tarifas 180 días antes de las elecciones ante la CNE y las Cortes Electorales Departamentales. Las tarifas no podrán ser superiores al promedio del primer semestre del año anterior a la elección. Prohibición a los candidatos de contratar, producir, utilizar o dirigir programas periodísticos en los medios de comunicación.
Colombia	N/A	TV Caracol: 30 segundos, noticiero de las 7 pm, día de semana: US \$ 4 200 RCN: US \$ 3 800. Radio Caracol: aviso de 30 segundos, noticiero FM de la mañana, Bogotá US \$ 68AM US \$ 137 Cobertura extendida a 32 ciudades: US \$ 270RCN: AM, Bogotá, US \$ 76.	US \$ 133	No se pueden publicar el día de las elecciones.	En época de campaña sólo los noticieros y espacios de opinión en TV pueden presentar candidatos. Los concesionarios de estos espacios deberán garantizar el pluralismo, el equilibrio informativo y la imparcialidad.

Tabla 4. Región Andina: publicidad en los medios y aspectos relacionados (continuación)

País	Tiempo máximo de publicidad	Costos	Promedio del costo por segundo en TV	Encuestas	Otros aspectos
Ecuador	La publicidad sólo podrá realizarse durante los 45 días inmediatamente anteriores a la fecha del cierre de la campaña electoral.	<p>TV:</p> <p>Promedio en telenovelas de gran audiencia, 30 s: US \$ 845.</p> <p>Noticiero Nacional, 30 s: US \$ 1260.</p> <p>Películas de largo metraje, 30 s: US \$ 517.</p> <p>Radio:</p> <p>Promedio, cuña 30 s: US \$ 10.</p> <p>Prensa:</p> <p>Promedio 1/2 página blanco y negro, sección A: US \$ 1808.</p>	US \$ 29	Prohibición de difundir desde veinte días antes de las elecciones o referirse a sus datos.	Las tarifas no deben exceder de lo fijado para la publicidad comercial ordinaria y deben ser participadas treinta días antes de la convocatoria a elecciones. Notificación de las contrataciones publicitarias y de encuestas al organismo electoral competente.
Perú	5 minutos diarios en TV y radio.	<p>TV: promedio de US\$ 1 214 por minuto.</p> <p>Radio: promedio de US \$ 117 por minuto.</p>	US \$ 20	Prohibición de difundir después del domingo anterior al día de las elecciones.	Los medios de comunicación deberán otorgar tarifas preferentes a todas las organizaciones políticas participantes en una elección y no pueden ser superiores a las tarifas promedio cobradas para la publicidad comercial.

Tabla 4. Región Andina: publicidad en los medios y aspectos relacionados (continuación)

País	Tiempo máximo de publicidad	Costos	Promedio del costo por segundo en TV	Encuestas	Otros aspectos
<p>Venezuela</p> <p>TV: Máximo dos minutos diarios por canal, no acumulables.</p> <p>Radio: Máximo de cinco minutos diarios por emisora, no acumulables.</p> <p>Prensa: Para el caso de referendo revocatorio de mandato de funcionarios de elección popular a nivel nacional, un máximo de media (1/2) página en los periódicos tamaño "Standard" y una (1) página en los de tamaño "Tabloide", no acumulables tanto en prensa nacional como regional. Para el caso de referendo revocatorio de mandato de funcionarios de</p>	<p>N/D</p>	<p>US \$ 127</p>	<p>Prohibición de publicar o difundir, con ocho días de antelación al acto de votación de los procesos de referendo revocatorio de mandatos y con 24 horas de anticipación a los actos de recolección de firmas, los resultados de encuestas o sondeos de opinión que tengan por objeto dar a conocer las preferencias o intención de los electores.</p>	<p>Regulaciones más detalladas están pendientes en la legislación venezolana.</p>	

Tabla 4. Región Andina: publicidad en los medios y aspectos relacionados (continuación)

País	Tiempo máximo de publicidad	Costos	Promedio del costo por segundo en TV	Encuestas	Otros aspectos
Venezuela	<p>elección popular a nivel regional, un máximo de media (1/2) página en los periódicos tamaño "Standard", y una (1) página en los de tamaño "Tabloide", no acumulables en prensa regional.</p> <p>Para el caso de referendo revocatorio de mandato de funcionarios de elección popular a nivel local, un máximo de un (1/4) página en los periódicos tamaño "Standard", y media (1/2) página en los de tamaño "Tabloide", no acumulables, en prensa regional o local.</p>				

Fuente: Fichas nacionales. Cálculos del autor. En el caso de Venezuela la información ha sido complementada con cálculos propios tomando las cifras para el 2004 del canal televisivo con mayor rating descontándoseles 20% por cada año hasta llegar al 2000, año de elecciones. Se pretende con este cálculo dar una idea indirecta de la incidencia de la publicidad en los costos de campaña. Los años 1998 y 1999 fueron de intensa actividad electoral en Venezuela. En 1998 hubo primero elecciones regionales y luego presidenciales, en 1999, referendo consultivo constituyente y elección de la Asamblea Constituyente. Ciertamente que el aumento de la inversión publicitaria en estos años tuvo como uno de sus factores la publicidad electoral y dentro de ésta la televisiva (Ver Anexo 1).

Por otra parte, la polarización política venezolana obliga a plantear el tema del financiamiento a un nivel más básico que lo que ocurre en otros países. No se trata ya del financiamiento de una actividad política más o menos apacible o que transcurre por los cauces conocidos, sino de grandes eventos de masas, las marchas, organizadas por el gobierno y la oposición, y que en el primer caso consumen ingentes recursos públicos en transporte y provisión alimenticia y bonificaciones monetarias de los contingentes humanos que llegan de la provincia, o aparatos oficialistas de formación cívica que parecen más bien otro disfraz del partido de gobierno, o el desarrollo frente a los medios privados, predominantemente opositores, de toda una red de medios alternativos, todo ello pese a la norma constitucional que prohíbe el financiamiento público. A su vez, los medios privados se han metido en serios problemas porque su orientación anti-Chávez los ha llevado a otorgar propaganda gratuita a los factores políticos de oposición en circunstancias críticas de rebelión y paro, violando, según el gobierno, las restricciones impositivas a las donaciones.

En todos los informes nacionales se confirman de una manera u otra los siguientes asertos:

- (i) Las pocas grandes contribuciones predominan sobre las muchas pequeñas. Lo ilustran los casos colombiano y boliviano, de los cuales tenemos más datos. En las elecciones presidenciales de 1997, en Bolivia, los partidos recabaron los aportes que no suplía el financiamiento estatal mediante simpatizantes e intermediarios de empresas, las cuales lógicamente hacen contribuciones significativas; para las elecciones legislativas los candidatos tienen que aportar de sus propios bolsillos cantidades que van de los US \$ 20.000 a los US \$ 40.000.
- (ii) Los grandes donantes apuestan por todos, pero por unos más que otros. Es expresivo el informe de De la Calle, según el cual en Colombia (en las elecciones del 2002) tal aporte forma el 25% de los gastos reportados en la campaña de Álvaro Uribe; el 11% para Horacio Serpa y el 15% para Noemí Sanín. Continúa señalando que dos grandes grupos económicos contribuyeron a las tres campañas más grandes. El “Grupo Santodomingo” donó exactamente la misma suma a Álvaro Uribe (elegido presidente) y a Horacio Serpa (segundo en votos): Col \$502 millones (US \$300.000) y Col \$ 100 millones (US \$40.000) a Noemí Sanín, tercera en votación. El “Grupo Antioqueño”, aportó sumas casi iguales a las dos primeras campañas: Col \$ 477 y 453 millones (US \$190.000 y \$180.000) respectivamente y Col \$290 millones a Sanín. Por su parte, los otros dos grupos económicos que, conjuntamente con los dos anteriores, integran el cuarteto más sólido de la economía colombiana, hicieron aportes al ganador Álvaro Uribe: el “Grupo Luis Carlos Sarmiento” dio Col \$400 millones (US \$160.000) y el “Grupo Ardila Lule” Col \$255 millones (US \$100.000). Una Fundación perteneciente a otro importante grupo empresarial donó Col \$ 413 millones (US\$165.000) a Álvaro Uribe y Col \$ 51 millones (US \$20.400) a Noemí Sanín.
- (iii) El *desideratum* de las pocas pero muchas contribuciones parece que sólo

se da respecto de candidaturas cuestionadoras o marginales que producen una gran movilización contra el sistema establecido. Así, en Colombia la campaña de Luis Eduardo Garzón, de la izquierda, costó Col \$1187 millones (US \$480.000) y recibió una sola donación en dinero de una Fundación, además de Col \$370 millones de miembros del movimiento (US\$148.000) y Col \$ 634 millones (US \$250.000) en especie.

En Venezuela, la carencia de información no obsta a señalar que se confirma el fenómeno de los aportes distribuidos a los candidatos con mayor probabilidad de victoria. Así, en la campaña presidencial de 1998, los grandes donantes apostaron primero a Irene Sáez, de COPEI, para luego ellos y los medios trasladar el péndulo de los fondos hacia los dos finalistas, Chávez y Salas Römer. Aunque este último obtuviera más, Chávez pudo darse el lujo de convocar a sus partidarios para recolectar los cuatro millones de bolívares de una multa que le impuso el CNE en la campaña del 2002. La suma resulta pequeña en términos de US \$ (poco menos de 6000), pero es una buena pista sobre gran parte del financiamiento chavista, aunque nos sea desconocido en detalle.

La contribución de funcionarios elegidos a la maquinaria del partido entregando, en forma más o menos voluntaria, cierta proporción de su dieta, no es discutida en los materiales utilizados, y sólo de pasada se mencionan las deducciones de nómina de otros funcionarios. Esta omisión puede querer decir que se da por sentado el fenómeno o, que en el caso de los funcionarios, tiende a desaparecer. Si fuera así, constituiría un éxito a ser apuntado al haber del financiamiento estatal puesto que, como en Bolivia, este posible efecto ha sido alegado para implantarlo. Probablemente esta conclusión sea excesivamente optimista y se requiera más investigación sobre el tema. Sin embargo, hay que señalar con alarma que en Venezuela, pese a las disposiciones constitucionales, son insistentes las informaciones y rumores sobre la generalización de la práctica de exigir a los funcionarios su contribución al proceso revolucionario que el gobierno de ese país dice estar realizando. Por ejemplo, a mediados del 2002 la prensa informó que a notarios y registradores se les habría obligado a depositar en una cuenta del MVR el 15% de su sueldo ‘en favor de la revolución’, y a los jefes de servicio y asistentes de los registradores aportar el 10% de su salario

Una pregunta de la más alta importancia es la que interroga sobre la reciprocidad que generan las donaciones privadas una vez que los favorecidos por ellas alcanzan el poder. No parece que sea simplemente obtener acceso al poder. En cuanto a decisiones de inversión, condonación o cancelación de deudas estatales habría que añadir, a juzgar por el caso venezolano, también jugosas contrataciones o créditos blandos para auxiliar a empresas en precaria situación financiera, pero una cosa son estos “favores” y otra el secuestro de políticas públicas, respecto de la cual no hay que caer en una visión reduccionista de la política como determinada por el financiamiento privado. Los decisores políticos, una vez elegidos, a menudo se desembarazan de lo que parecería atarlos de manera definitiva. No hay que olvidar que, por más ayuda de sectores poderosos que hayan recibido, se deben ante todo a un electorado más amplio cuya causa siempre pueden enarbolar contra quienes los han favorecido financieramente. Es frecuente, así, el caso del político “desagradecido” que se vuelve contra sus promotores.

De todas maneras el caso del financiamiento por empresarios de los medios, sobre todo televisivos, tiene importantes diferencias respecto del que dan otros sectores económicos. Efectivamente, ellos no desarrollan su actividad fuera del foco de la atención pública sino que, por el contrario, están inmersos allí. Es irresistible, por consiguiente, la tentación de convertirse en factores de influencia política porque, además, cuentan con medios de represalia que no tienen otros empresarios. Al mismo tiempo, sin embargo, el caso de Fujimori y el de Chávez, así como el del régimen militar de Velasco Alvarado en el Perú, revelan los límites de esa influencia.

Los países de la subregión andina han sido objeto de la acción de las fundaciones políticas extranjeras, sobre todo las alemanas, y significativamente los ordenamientos de Bolivia y Perú permiten expresamente las contribuciones foráneas en asistencia técnica, capacitación e investigación, pero aparte de este aspecto relativamente inocuo, estos países cuentan con grandes recursos naturales, especialmente mineros y energéticos, que han atraído inversiones extranjeras. Sería de extrañar que de ellas no provinieran intentos de influencia política a través del financiamiento, o no fueran susceptibles a peticiones por parte de eventuales beneficiarios nacionales, que bordean la extorsión o la traspasan. En el Perú se reporta la intervención del magnate George Soros y en Venezuela se llegó a intentar un antejuicio de mérito contra el Presidente Hugo Chávez Frías por haber supuestamente solicitado la dirección de su campaña a las empresas con presencia en el país y, entre ellas, al grupo Banco Bilbao Vizcaya, que contribuyeron a sufragar los gastos de la campaña de 1999. Esta entidad habría girado US \$ 1,5 millones a través de un paraíso fiscal. El Tribunal Supremo desestimó el caso, pero lo interesante fue el alegato de la violación de normas sobre financiamiento establecidas en la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política, según las cuales es delito que los candidatos no declaren los fondos recaudados para una campaña electoral. Igualmente, causó escándalo la revelación de que en las elecciones de 1999 la compañía japonesa Kobe Steel habría contribuido a la campaña de los dos principales rivales de Chávez. El caso no pudo continuar en el Japón porque un funcionario de la misma compañía destruyó la evidencia. Independientemente de la veracidad judicial, estos hechos sugieren dos hipótesis: 1) que la solicitud de fondos se hace a todas las empresas y no sólo a las nacionales y 2) que las empresas extranjeras son vulnerables a aparecer como poco cooperativas y tratan de proteger sus inversiones a través de riesgosas operaciones de financiamiento.

IV. Consideraciones finales: los controles del financiamiento político en la práctica y las perspectivas de reforma

El material proporcionado por los investigadores locales es rico en información sobre los controles del financiamiento partidista y electoral en la práctica, y de él se deducen importantes sugerencias para la reforma de los SFP. Para aprovecharlo al máximo hemos elaborado la Tabla 5, donde, además, consideramos el papel de la sociedad civil.

Aparentemente la información resulta desalentadora. Encontramos constantes a lo largo de la subregión que alimentan tal juicio. En todos los SFP considerados

Tabla 5. Región Andina: sistemas de control del financiamiento y papel de la sociedad civil

País	Sistemas de control del financiamiento		Papel de la sociedad civil	
	Debilidades	Fortalezas	Debilidades	Fortalezas
Bolivia	<p>No se ha logrado el objetivo de la transparencia del origen y uso de los recursos que los partidos obtienen de fuentes privadas:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Falta de mecanismos legales e institucionales para fiscalizar los aportes privados. -Partidos sin mecanismos internos adecuados y eficaces para registrar fidedignamente las contribuciones recibidas e identidad de los contribuyentes. -Capacidad limitada para supervisar el gasto de los partidos en actividades ordinarias, recursos que además son mal usados: reglamentos inadecuados tomados de los reglamentos de contraloría a las empresas públicas. Personal reducido: los casos ejemplarizantes tardan demasiado (CONDEPA, 4 años). 	<p>Éxito en lograr rendición de cuentas en 1997 y 2002. Casos ejemplares llevados a juicio o en ciernes de ello.</p> <p>Experiencia institucional aprovechable para la "legislación interminable" sobre el financiamiento y para la reforma paulatina.</p>	<p>La opinión pública rechaza el financiamiento electoral pero una vez establecido es indiferente a su control.</p>	<p>No se menciona su participación. Organizaciones hoy altamente cuestionadoras y subversivas podrían convertirse en fuerzas constructivas.</p>

Tabla 5. Región Andina: sistemas de control del financiamiento y papel de la sociedad civil (continuación)

País	Sistemas de control del financiamiento		Papel de la sociedad civil	
	Debilidades	Fortalezas	Debilidades	Fortalezas
Colombia	<p>No existe límite máximo para cada donación. La dispersión de los destinatarios hace que en elecciones no presidenciales sea casi imposible un verdadero control.</p> <p>No se exige una tesorería unificada a las campañas. Insuficientes facultades de investigación y medios técnicos.</p> <p>Participación partidista en el órgano de control.</p> <p>No se aplican las sanciones de cancelación de la personería jurídica y privación de la financiación estatal.</p>	<p>Después del escándalo de 1994 (proceso 8000) se ha logrado respeto a los topes de gastos en las campañas presidenciales.</p> <p>Experiencia institucional aprovechable para la "legislación interminable" sobre el financiamiento y para la reforma paulatina.</p>	<p>Cultura de permisividad en materias electorales tanto respecto de la pureza del sufragio como de la financiación de las campañas.</p>	<p>Organizaciones de la sociedad civil, visibles y actuantes.</p> <p>Surge un cierto grado de cultura ciudadana en los centros urbanos y sectores educados de la población.</p> <p>Otras organizaciones hoy altamente cuestionadoras y subversivas podrían convertirse en fuerzas constructivas.</p>
Ecuador	<p>Legislación variada y dispersa dificulta el cumplimiento y la aplicación.</p> <p>Las prohibiciones y límites del financiamiento no están bien diseñados y no se cumplen de manera adecuada.</p> <p>Mediatización partidista en la aplicación de las multas.</p>	<p>El organismo de control cuenta con recursos financieros suficientes.</p> <p>Experiencia institucional aprovechable para la "legislación interminable" sobre el financiamiento y para la reforma paulatina.</p>	<p>Existe información insuficiente en la página web del organismo de control.</p>	<p>Organizaciones de la sociedad civil, visibles y actuantes: una de ellas hizo un seguimiento riguroso de los gastos de la campaña presidencial, presentó cifras cuestionadoras de las oficiales, logró amplios espacios en los medios y juntó a diez de los once</p>

Tabla 5. Región Andina: sistemas de control del financiamiento y papel de la sociedad civil (continuación)

País	Sistemas de control del financiamiento		Papel de la sociedad civil	
	Debilidades	Fortalezas	Debilidades	Fortalezas
Ecuador	<p>No se ha logrado el objetivo de la transparencia del origen y uso de los recursos que los partidos obtienen.</p> <p>No hay mecanismos preventivos para impedir fondos provenientes del narcotráfico.</p> <p>Control partidista del órgano de fiscalización.</p> <p>Falta coordinación entre los organismos de control.</p>			<p>candidatos presidenciales para un compromiso de transparencia.</p> <p>Otras organizaciones hoy altamente cuestionadoras y subversivas podrían convertirse en fuerzas constructivas.</p>
Perú	<p>Hasta la fecha de aprobación de la nueva Ley (octubre 2003), el organismo de control no contaba con un presupuesto que le permitiera especializar personal, lo que incidía en un débil control y en la efectividad del régimen de sanciones. (Ahora cambió el órgano de control y no hay experiencia registrada en esta materia).</p>	<p>Órgano de control de naturaleza técnica y no partidista.</p> <p>Experiencia institucional aprovechable para la "legislación interminable" sobre el financiamiento y para la reforma paulatina.</p>	<p>Cultura del secreto respecto del dinero recibido y gastado, la identidad de los donantes y el destino de los fondos.</p> <p>No hay un plazo para responder a las solicitudes de información genérica de los ciudadanos.</p> <p>El costo de reproducción de la información solicitada es elevado.</p> <p>Información insuficiente en la página web: no figuran los informes ni resúmenes de ellos.</p>	<p>Organizaciones de la sociedad civil, visibles y actuantes, han logrado tener repercusión en los medios.</p> <p>Otras organizaciones hoy altamente cuestionadoras y subversivas podrían convertirse en fuerzas constructivas.</p>

Tabla 5. Región Andina: sistemas de control del financiamiento y papel de la sociedad civil (continuación)

País	Sistemas de control del financiamiento		Papel de la sociedad civil	
	Debilidades	Fortalezas	Debilidades	Fortalezas
Venezuela	<p>No implementación de la severa disposición constitucional que prohíbe todo financiamiento público.</p> <p>Falta de control del financiamiento gubernamental a las actividades de las organizaciones que lo apoyan.</p> <p>Aplicación de controles impositivos y reguladores, sesgados por la polarización, a los medios y empresas como represalia a su orientación y actividades opositoras.</p> <p>Sanciones insuficientes, esporádicas e inefectivamente aplicadas.</p> <p>Completa opacidad para el público de la información con que cuenta el organismo de control.</p>	<p>Posibilidad de desarrollo de un modelo alternativo, centrado en la prohibición del financiamiento público distinto al resto de la región.</p> <p>Potencial inédito para una nueva forma de democracia participativa.</p>	<p>Incumplimiento de las disposiciones de la Constitución que le dan una fuerte beligerancia política a la sociedad civil en la postulación de candidatos para diferentes instancias del Estado entre ellas el organismo electoral, pero fuertemente afectadas por la polarización política y por la hostilidad gubernamental si de alguna forma son críticas del gobierno.</p>	<p>Organizaciones de la sociedad civil no sólo visibles y actuantes sino numerosas y variadas.</p> <p>Ciudadanía movilizadora, ni apática ni indiferente, que constituye un capital político aprovechable en una situación política estabilizada.</p>

Fuente: elaboración propia

se constata que los organismos de control carecen del suficiente financiamiento - salvo el caso del Ecuador- para el ejercicio de sus atribuciones sobre el amplio rango de sujetos bajo control, o de los adecuados recursos técnicos y de personal. El control se concentra sobre los recursos públicos y descuida lo que tiene más gravitación sobre el rumbo de la política, que es el financiamiento privado (un sesgo, por cierto, que también se da en la literatura analítica), los entes fiscalizadores están partidizados, la rendición de cuentas y la divulgación son insuficientes y en la mayor parte de los sistemas considerados la cultura política no es activa respecto del tema del financiamiento.

No obstante, creemos que se puede sostener con fundamento una visión más equilibrada. A pesar de todas sus insuficiencias y limitaciones, los países de la región han ido acumulando una experiencia institucional que suministra lecciones aprovechables para la reforma. Con todas sus fallas, el financiamiento público y el control han presionado a los partidos políticos a establecer prácticas administrativas más gerenciales y, aunque sea escaso, no se trata de un logro menor. Además, nuevos actores políticos han surgido y se han interesado por el tema del financiamiento, creando un incipiente sistema de control social que puede llegar a ser muy efectivo: es lo que llamaríamos la promesa de la sociedad civil, y por eso hemos querido incorporar este factor a la Tabla 5.

En todos los países de la región la sociedad está en ebullición. Aun sus formas subversivas contienen un potencial constructivo que hay que saber canalizar. La misma legislación ha contribuido a la activación social. Se comprueba en Colombia y Ecuador, donde el financiamiento público va más allá de las formaciones propiamente partidistas. El papel de los medios de comunicación no sólo tiene aspectos negativos sobre la política, sino también positivos, por el espacio que concede a la actividad e informaciones de las ONGs, en forma tal que no se puede hacer caso omiso de su labor fiscalizadora. Estas organizaciones desempeñan y desempeñarán un papel importante al cubrir las fallas de información de los entes públicos sobre todo en cuanto a financiamiento privado e, incluso, gastos mediáticos de las fuerzas políticas.

Los datos recabados y la elaboración conceptual sobre ellos permiten alcanzar algunas orientaciones que nos parecen útiles sobre los rumbos de la reforma. En este sentido, como el financiamiento público y el control del financiamiento político persiguen, además de objetivos de equidad, democratización y modernización, también la prevención y el combate contra la corrupción, debemos tener en cuenta los aspectos establecidos por la teoría de la corrupción en relación con las políticas públicas que buscan enfrentarla.

- 1° La lucha contra la corrupción es una actividad que consume recursos escasos, es decir, de un alto costo de oportunidad. Por lo tanto es imposible eliminar completamente el fenómeno en el financiamiento político. La lección a sacar de aquí es, entre otras, que es necesario definir y precisar el nivel que se quiere alcanzar en la dotación técnica y financiera de los organismos de control. Este se encuentra en una escala que no es el máximo posible, pero tampoco el pobre equipamiento actual.

- 2° La desregulación es preferible a una regulación excesiva pero irrealista. Sin embargo, la desregulación no es el ideal en este campo, ya que conduce al control de los partidos por una serie de fuerzas indeseables financieras, mediáticas e incluso delictivas. Sin embargo, la regulación requiere un *fine tuning* que no se practica. Este afinamiento incluiría que la legislación y reglamentación deben estar adaptadas a la realidad de los partidos y movimientos políticos, y no una copia servil de la que es apropiada para los entes que forman parte del aparato estatal. La normativa sobre financiamiento debe además optimizar objetivos difíciles de conciliar: no propiciar una excesiva fragmentación política, pero tampoco bloquear a fuerzas renovadoras; el control debe contar con sistemas de información gerencial, pero no gastar en información cuya utilidad y uso no están garantizados. Esta consideración nos obliga a plantear nuevamente el caso venezolano. Independientemente de la grave crisis política que atraviesa esa nación y lo problemático de querer desterrar el financiamiento público, no pensamos, tampoco, que el sistema sea a priori rechazable. Bajo condiciones de mayor autenticidad constitucional, los venezolanos podrían desarrollar un modelo alternativo en que el ahorro del financiamiento público permita una concentración más eficaz en el control del gasto electoral y político, sus topes y límites.
- 3° Es preferible establecer sanciones no tan severas pero de alta probabilidad de aplicación a sanciones severas pero de baja probabilidad de aplicación. Una pregunta de la más alta importancia es la que interroga sobre la reciprocidad que generan las donaciones privadas una vez que los favorecidos por ellas alcanzan el poder. No parece que sea simplemente obtener acceso al poder. A lo señalado respecto de Centroamérica en cuanto a decisiones de inversión, condonación o cancelación de deudas estatales habría que añadir, a juzgar por el caso venezolano, también jugosas contrataciones o créditos blandos para auxiliar a empresas en precaria situación financiera, pero una cosa son estos “favores” y otra el secuestro de políticas públicas, de lo cual, reiteramos, hay razones para dudar.

En la práctica en los países andinos:

- Existen muy pocas regulaciones al financiamiento privado y diversos grados de generosidad en la provisión de fondos públicos. En el caso venezolano la diferencia es que se hace abiertamente en contra de la Constitución.
- No hay muchos controles del financiamiento político, ni es mucha su aplicación.
- A menudo los controles de diferentes órganos se superponen ineficazmente entre sí.
- El financiamiento se verifica al margen de los organismos partidarios.
- Existe cierta debilidad de los controles parlamentarios y de prensa, pero en la región hay que anotar la incidencia cada vez mayor de la sociedad civil.

Podemos convenir, además, que la tendencia a la reforma tiene como objetivos centrales:

1. Reducir la influencia del dinero mediante el acortamiento de las campañas y establecer topes de gastos.
2. Mejorar la orientación y uso del financiamiento.
3. Disminuir el tráfico de influencias.
4. Fortalecer la publicidad, divulgación y transparencia.
5. Promover la competencia equitativa.
6. Fortalecer los órganos de control.
7. Hacer más eficaz el sistema de sanciones.

Pero sobre todo no hay que perder de vista la convergencia entre ética y política. A menudo los SFP parecen estar primariamente basados en una cierta debilidad ética que se pretende sustituir con aparatos burocráticos o intervención estatal. Se parte del supuesto de que si no se establecen subvenciones, los partidos caerán a merced de la corrupción y el delito. Mientras ello tenga un alto grado de probabilidad será muy poco lo que se pueda lograr, porque cualquier sistema estará minado en su base, que es el talante ético de los individuos que lo componen. Este talante ético tiene diversos ingredientes: uno de ellos es la integridad moral y otro una disposición de servicio y de rendición de cuentas.

Anexo

Venezuela: Inversión publicitaria años 1990-1999. En Bs. y US \$				
Año	Inversión total (expresado en Bs)	% Crecimiento (en Bs)	Inversión total (expresado en US \$)	% Crecimiento (en US \$)
1990	20.020.000.000		424.152.542	
1991	31.760.000.000	58,64%	558.172.232	31,60%
1992	50.020.000.000	57,49%	731.286.550	31,01%
1993	70.000.000.000	39,94%	767.543.860	4,96%
1994	101.030.000.000	44,33%	678.509.066	-11,60%
1995	1 80.000.000.000	78,16%	1.058.823.529	56,05%
1996	384.660.000.000	113,70%	902.428.152	-14,77%
1998	698.300.000.000	81,54%	1.449.868.156	60,66%
1999	840.400.000.000	20,35%	1.378.518.470	-4,92%

(1) Tasa de cambio promedio (Bs. / US \$), Fuente: Ministerio de Hacienda de la República de Venezuela.
FUENTES: Anuario ININCO, Investigaciones de la Comunicación: LA ESTRUCTURA PUBLICITARIA EN VENEZUELA.
Los Venezolanos ven más televisión. En: El Universal. Economía. Cuerpo 2. Venezuela, Domingo 11 de Junio de 2000.
Datos procesados para la investigación por Carlos Guzmán Cárdenas. Innovatec-Innovarium Inteligencia del Entorno C.A. 2000.
Consultado en <http://www.innovarium.com/Publicidad/Publicidad%20Vzla99.htm>, el 19/05/2004.

Bibliografía

- Anuario ININCO, Investigaciones de la Comunicación (2000). La Estructura publicitaria en Venezuela. Los venezolanos ven más televisión. En: *El Universal*. Economía. Cuerpo 2. Venezuela, Domingo 11 de junio del 2000. Datos procesados para la investigación por Guzmán Cárdenas, C. Innovatec-Innovarium Inteligencia del Entorno C.A. 2000. Consultado en <http://www.innovarium.com/Publicidad/Publicidad%20Vzla99.htm>
- De Freitas, M. (2003). *Venezuela. Estudio de caso nacional*. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina.
- De la Calle, H. (2003). *Colombia. Estudio de caso nacional*. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina.
- Del Castillo, P. & Zovatto, D. (1998). *La financiación de la política en Iberoamérica*. San José: IIDH/ CAPEL.
- Green, E. (2004). *Explosivo aumento de remesas hacia América Latina y Caribe 25.000 millones de dólares desde E.U. en 2002 10 de marzo del 2004*. <http://embajadausa.org.ve/www2413.html>
http://www.transparencia.org.pe/foro/docs/18b-luis_verdesoto.pdf
- Mayorga, R. (2003). *Bolivia. Estudio de caso nacional*. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina.
- Medina, P. (2003). *Perú. Estudio de caso nacional*. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina.
- Njaim, H. (1995). *La corrupción, un problema de Estado*. Caracas.
- Njaim, H. (1998). Una parte de la historia. El financiamiento de la política; partidos políticos, campañas electorales y otros aspectos en Venezuela. En: Del Castillo, P. & Zovatto, D. *La financiación de la política en Iberoamérica*. San José: IIDH/CAPEL.
- Njaim, H. (2003). *Venezuela. Estudio de caso nacional*. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina.
- Rowland, M. (2003). *Ecuador. Estudio de caso nacional*. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina.
- Zovatto, D. (2003). América Latina. En: Carrillo, M. et al. *Dinero y contienda político-electoral*. México: Fondo de Cultura Económica/Instituto Federal Electoral.
- Zovatto, D. (2003). The Legal and Practical Characteristics of the Funding of Political Parties and Election Campaigns in Latin America. En: *Handbook on Funding of Political Parties and Election Campaigns*. Sweden: International IDEA.

Financiamiento político en el Cono Sur: Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay

Delia M. Ferreira Rubio

I. Introducción

La preocupación de la ciudadanía por la corrupción y los problemas derivados, está directamente relacionada con la aparición de escándalos vinculados con el enriquecimiento ilícito de los funcionarios, el descubrimiento de licitaciones manipuladas o las denuncias sobre coimas, o venta de influencia. La actividad política, los partidos, los dirigentes políticos y los funcionarios públicos son identificados como factores determinantes de la corrupción. Existe la percepción de que hay un divorcio entre una dirigencia política corrupta y una sociedad civil honesta, imponente, transparente. Los resultados del Barómetro Global de Corrupción –edición del 2003- de *Transparency International* dan cuenta de esa percepción de la política. En ese estudio se formuló la siguiente pregunta a los más de treinta mil encuestados en 44 países: “Si tuviera una varita mágica y pudiera eliminar con ella la corrupción de una de las siguientes instituciones, ¿cuál elegiría primero?” En 33 países -entre ellos: Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Panamá y República Dominicana- los encuestados señalaron como primera opción a los partidos políticos¹.

Con este marco y al compás de sucesivos escándalos públicos vinculados con el financiamiento de la política y en especial de las campañas, los países han reaccionado dictando y modificando leyes que, en la mayoría de los casos, apuntan a la aplicación de esquemas de restricciones y limitaciones sobre los aportes y los

¹ Ver www.transparency.org/surveys

gastos y al establecimiento de mecanismos de control sobre el movimiento de fondos.

Los países del Cono Sur de América Latina presentan un interesante cuadro en materia de financiamiento de la política que incluye dos países -Argentina y Brasil- con una tradición normativa más antigua, legislaciones desarrolladas y reglamentaristas y algunos escándalos vinculados a financiamiento ilícito de los partidos; dos países -Paraguay y Chile- que recientemente han dictado leyes en la materia y otro -Uruguay- que aún no cuenta con un régimen general sobre el financiamiento de los partidos y dicta con motivo de cada elección una ley *ad hoc*.

La calidad de la democracia depende, entre otros muchos factores, de la limpieza y equidad de la competencia electoral, de la representatividad de los dirigentes y de la transparencia de la acción del gobierno. Las reglas y las prácticas en materia de financiamiento de la política influyen significativamente en la conformación de los factores mencionados. No se trata sólo de una cuestión normativa. Por el contrario, más que en otros aspectos de la vida política, la relación dinero/política constituye un desafío cultural antes que legal. Las reglas, en este campo, operan como meros incentivos para la generación de condiciones más equitativas y transparentes pero no garantizan el logro del objetivo. Mientras un 41,9% de la población piense que cierto grado de corrupción es tolerable, a cambio de un gobierno eficiente y eficaz², las leyes que aspiren a controlar el fenómeno de la corrupción serán sólo parcialmente eficaces.

Las normas o su ausencia son sólo una cara de la moneda. En las páginas que siguen abordaremos la cuestión desde su doble perspectiva: en primer lugar brindaremos una visión comparada de las reglas de financiamiento y en segundo lugar revisaremos la información disponible sobre las prácticas que caracterizan, en esta materia, al juego político en los cinco países.

II. Las regulaciones sobre el financiamiento de la política

1. Sobre las fuentes de financiamiento

a. Fondos públicos

En los cinco países que abarca esta comparación existen sistemas mixtos de financiamiento que combinan el financiamiento público y el privado³. El financiamiento público tiene como principal objetivo el de favorecer la equidad en la competencia electoral y contribuir al sostenimiento de los partidos, a los que se considera instituciones fundamentales de la democracia. La idea del financiamiento público surge como una forma de evitar que sea sólo el poder económico de un

² Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2004).

³ Los datos que a continuación se expondrán sobre cada uno de los países -salvo que se cite una fuente específica- provienen de la consulta directa de las respectivas leyes y de las siguientes fuentes. Para Argentina: Gruenberg, Christian (2003); Ferreira, Delia (1997); Ferreira, Delia (1998); Ferreira, Delia (2001); Ferreira, Delia (2002). Para Brasil: Speck, Bruno (2003). Para Chile: Fuentes, Claudio (2003). Para Paraguay: Marchewka, Patricia (2003). Para Uruguay: Rial, Juan (2003). Estudios de caso nacionales preparado para esta investigación, Apéndice 4 (CD-rom).

grupo o de un candidato el que determine sus chances en la competencia y, eventualmente, el resultado electoral. Al asignar fondos públicos a todos los partidos o candidatos, el Estado amplía la posibilidad de participar en la competencia electoral a sectores de pocos recursos o escasa capacidad de recaudación.

Argentina y Paraguay asignan fondos públicos tanto para el sostenimiento institucional u ordinario de los partidos, como para el financiamiento de las campañas electorales. Chile y Uruguay sólo prevén el financiamiento para las campañas electorales. Brasil, en cambio, financia a los partidos sobre una base estable y no prevé aportes específicos para la campaña electoral. Ninguno de los países prevé la asignación de fondos para la competencia interna por las candidaturas en los partidos políticos. Este último aspecto es criticado, con frecuencia, en los debates políticos, ya que lo que se gana en equidad en el proceso electoral se pierde en el proceso de selección de las candidaturas. En efecto, si no existe regulación en la materia, nada impide que grandes donantes apoyen a algún precandidato, como forma de garantizarse un eventual acceso al funcionario, el día de mañana.

El dinero es, sin duda, un recurso de poder de primera magnitud en la organización partidaria; en consecuencia, la determinación del lugar institucional de ingreso de los fondos determinará diversas combinaciones en el reparto de poder. Cuando los fondos se entregan a los partidos políticos, los dirigentes orgánicos aumentan su cuota de poder y sus decisiones son determinantes en materia de destino y asignación de los fondos al interior del partido, eventualmente entre las líneas internas, y también a la hora de establecer los lineamientos de la campaña electoral. Distinta es la situación si los receptores de los fondos son los candidatos que compiten. En este caso, el manejo de los recursos favorece la independencia de los candidatos frente a la dirigencia partidaria⁴. Argentina y Brasil han optado por asignar los fondos públicos a los partidos políticos. Chile y Uruguay asignan los fondos a los candidatos y en Paraguay los fondos son entregados a los partidos y a los candidatos independientes.

El criterio de distribución que se adopta para la asignación de los fondos públicos tiene también consecuencias en cuanto al sistema de partidos. La asignación igualitaria basada en el mero reconocimiento o registro de la personería jurídica favorece el surgimiento de nuevos partidos, pero puede significar la asignación de fondos a partidos-fachada o simples “sellos de goma” que carecen de arraigo en la sociedad y que son más un negocio que una institución política representativa. Por otro lado, la asignación de fondos basada exclusivamente en la fuerza electoral del partido, si bien corrige el efecto anterior, puede conducir al mantenimiento del *statu quo* y obstaculizar el surgimiento de nuevos partidos o la renovación del sistema de partidos.

Brasil y Argentina han optado por una combinación entre ambos criterios. En Argentina, la ley prevé que el monto destinado al aporte anual para el desenvolvimiento institucional y la formación y capacitación política corresponde a los partidos reconocidos -es decir, registrados- y se repartirá un 20% en forma igualitaria, y un 80% en proporción a los votos obtenidos en la última elección de diputados

⁴ Ferreira, Delia (1998).

nacionales. Los partidos que no hayan participado de esta última elección sólo tendrán derecho a recibir lo que les corresponda del 20% del reparto igualitario. El aporte para contribuir a los gastos de campaña se distribuye sólo entre los partidos y alianzas que oficialicen candidaturas y se hace efectivo dentro de los diez días siguientes a la fecha límite para dicha oficialización. Del monto a distribuir, 30% se asigna en forma igualitaria y 70% en proporción a los votos obtenidos en la última elección de diputados nacionales. En este caso, a diferencia del aporte anual, participan del reparto de este 70% todos los partidos que oficialicen candidaturas, aunque no hayan participado en la última elección de diputados nacionales. A estos partidos se les adelanta un monto, con los avales necesarios, a resultados de los votos que obtengan en la elección en curso.

En Brasil, el 99% de los recursos estatales disponibles se reparte entre los partidos en forma proporcional a los votos obtenidos en la última elección para la Cámara de Diputados de la Nación. Para participar en el reparto de fondos proporcional a la fuerza electoral es requisito que los partidos hayan obtenido por lo menos el 5% de los votos válidos distribuidos en no menos de 1/3 de los Estados, con un mínimo estatal del 2% de los votos válidos allí emitidos. En el reparto igualitario participan todos los partidos reconocidos o registrados como tales.

Chile y Uruguay asignan los fondos en función de los votos obtenidos. La nueva ley chilena introduce una variante importante que es la de asignar un anticipo de fondos antes de la elección, en función de la cantidad de votos obtenidos en la elección anterior y, después de realizar la elección, se completa el financiamiento a través del reembolso de gastos incurridos y acreditados debidamente, en proporción a los votos obtenidos en la elección. Este sistema de asignación de fondos públicos a los partidos resulta más ajustado a la cambiante realidad política de la región. En efecto, tomar como base para distribuir recursos el resultado de una elección realizada dos o cuatro años antes, puede llevar a favorecer a fuerzas políticas que han perdido su arraigo en la sociedad. En el caso de Paraguay se ha optado también por el sistema de compensación de gastos, pero en lugar de tener en cuenta la cantidad de votos obtenidos, se hace la distribución en función de los cargos o posiciones ganadas, asignándole un valor económico a cada una; así, por ejemplo, se compensa con el equivalente a 5000 jornales mínimos (aprox. US\$ 30.000) por cada gobernador electo.

En cuanto a los montos asignados, las leyes utilizan unidades estables de medida (los jornales, en el caso de Paraguay; las Unidades de Fomento, en el caso de Chile) o bien remiten la fijación de los fondos disponibles a las leyes de Presupuesto anual del Estado.

Además de los aportes en dinero, el financiamiento público de los partidos políticos puede asumir la forma de aportes indirectos. Entre estos subsidios, los que revisten mayor importancia para los partidos son los relacionados con la franja de propaganda electoral gratuita en los medios de comunicación, a la que nos referiremos al abordar el tema del acceso a los medios. La importancia de esta forma de aporte está determinada por la significación del acceso a estos medios para llegar a toda la población y, además, por su valor económico, ya que el costo de la publicidad, especialmente en la televisión, es uno de los más altos de una campaña. Además de la franja electoral, Chile asigna descuentos en los gastos de

correo, así como algunas exenciones impositivas para los partidos. En Argentina, la legislación contempla también la colaboración del Estado en los gastos que demanda la impresión de las boletas electorales⁵. En Brasil, se prevén franquicias o subsidios para los gastos de imprenta y correo, así como la asignación de espacios públicos para la realización de reuniones de los partidos.

b. Fondos privados

En los cinco países de la región, los fondos privados son parte del financiamiento especialmente del tramo electoral de la acción política. Ninguno de los países prohíbe en forma absoluta y total los aportes privados, aunque en todos ellos hay sectores que propician la adopción de sistemas de financiamiento exclusivamente público de los partidos, como una forma -se afirma- de evitar la corrupción derivada del poder económico privado.

En materia de fondos privados, las legislaciones de Argentina, Brasil, Chile y Paraguay presentan una gran similitud entre sí y correspondencia con la tendencia mundial en materia de regulación de financiamiento de la política⁶. Todas las legislaciones prevén topes a los montos que los privados, sean personas físicas o jurídicas, pueden aportar a los partidos y prohibiciones similares en cuanto a quiénes pueden contribuir. En este último aspecto, por ejemplo, todas las legislaciones prohíben a los sindicatos realizar aportes a los partidos o candidatos. Esta prohibición se vincula a la naturaleza de los fondos de los sindicatos, que provienen de aportes de trabajadores que comparten un tipo de actividad, pero no necesariamente una ideología política. También están prohibidas en los cuatro países las donaciones provenientes de las empresas concesionarias o contratistas del Estado, y aquellas que se originen en gobiernos o entidades extranjeras; para el caso de las personas físicas o jurídicas no estatales extranjeras, en Argentina se prevé la prohibición siempre y cuando no estén domiciliadas o registradas (para el caso de las empresas) en el territorio.

La imposición de límites al monto que las personas o las empresas pueden aportar a los partidos o candidatos, está orientada a evitar que los grandes aportantes terminen dominando al candidato. Se sostiene que la existencia de muchos pequeños aportantes “libera” a los candidatos de presiones indebidas tanto en la campaña, como durante un eventual período de gobierno. En Argentina, los montos máximos con que el sector privado puede contribuir a los partidos está relacionado con el límite de gastos de campaña autorizado por la ley. Una persona física no podrá aportar, por candidato, por año, por distrito y por elección más del 0,5 % de los gastos autorizados; mientras que una persona jurídica no podrá donar más del 1% de dichos gastos. Pero, además, se prevé un límite general para los aportes privados que, en conjunto no podrán donar la diferencia entre el total de gastos autorizados y el monto de los aportes públicos de campaña.

⁵ En Argentina se aplica un sistema de boletas o papeletas de votación individual por cada partido o alianza, en lugar del sistema de boleta única que incluye a los candidatos de todos los partidos. Los partidos deben hacer imprimir las boletas, previa aprobación de los modelos por la justicia electoral.

⁶ Al respecto, véase USAID (2003).

El parámetro de fijación de monto máximo de aportes, en Brasil, se vincula no con los gastos del partido, sino con los ingresos del aportante: una persona física podrá aportar hasta el 10 % de sus ingresos anuales y una persona jurídica hasta el 2 % de su facturación anual. En Chile, ninguna persona podrá aportar a un mismo candidato en una misma campaña electoral más de 1.000 unidades de fomento. En Paraguay, la ley establece que los aportes privados no podrán exceder los 5.000 jornales (lo que equivale aproximadamente a US\$ 30.000).

En Argentina, Brasil y Paraguay la ley prohíbe las donaciones anónimas. En Chile, en cambio, se distinguen tres tipos de aportes privados, y los montos máximos de dichas donaciones tienen que ver con el grado de publicidad que se les asigna. Así, los partidos podrán recibir donaciones anónimas por valor de hasta 20 unidades de fomento; los aportes anónimos no podrán exceder el 20% del total de gastos electorales definidos por la ley. Serán reservadas las donaciones que superen el monto de las anónimas y no excedan de 600 unidades de fomento. Las donaciones que excedan estos montos serán públicas.

El único caso diverso, en esta materia, es el de Uruguay donde -como dijimos- no existe un régimen general en la materia, sino leyes ad hoc que, con motivo de cada elección, regulan la asignación y distribución de fondos públicos. No hay ninguna regulación sobre los aportes privados, ni referida a quién puede aportar, ni referida a los montos que se pueden aportar.

2. Sobre los gastos de campaña

El financiamiento de la política ha registrado en las últimas décadas una espiral ascendente en cuanto a los costos de las campañas electorales -o si no de los costos reales, por lo menos de los fondos supuestamente invertidos en una campaña, sea cual sea el destino de los mismos-. Una de las soluciones propuestas para reducir las cifras empleadas en las campañas -y en consecuencia disminuir la cantidad de fondos requeridos y la necesidad de recaudación- es la de imponer límites a los gastos de campaña autorizados. Estos límites serán efectivos, a nuestro juicio, a condición de que sean realistas y racionales. En efecto, si el monto de los gastos autorizados por la ley es muy bajo con respecto a los costos reales de una campaña, lo único que se logrará es que las rendiciones de cuentas dibujen un gasto ajustado al límite impuesto por la ley, mientras que una buena parte de los gastos seguirá existiendo y se mantendrá en la sombra. Por otra parte, la eficacia de estos límites -como de muchas otras restricciones, en esta materia- depende de la eficiencia de los órganos de control. En la medida en que el control sea efectivo, habrá incentivos para que todos los competidores se atengan a los límites. Si el control es inexistente o las sanciones muy bajas en términos relativos, habrá incentivos para que algunos competidores no se ajusten a los límites de gastos y se genere así nuevamente una carrera de gastos, con la expectativa de que a mayor inversión en la campaña, mayor es el chance de ganar, aunque la realidad electoral haya demostrado en reiteradas ocasiones que no siempre gana el que más gasta.

De los cinco países comparados aquí, sólo dos han optado por el establecimiento de límites a los gastos de campaña: Argentina y Chile. En Argentina, el límite de gastos está fijado por distrito y por categoría de cargo a elegir (presidente o

legisladores nacionales) a razón de \$ 1 (aprox. 30 centavos de dólar) por ciudadano habilitado para votar. Se prevé, asimismo, que como hay distritos con padrones de electores muy reducidos, se considerará que no hay ningún distrito con menos de 500.000 electores habilitados para votar. Chile adopta un sistema similar en el que para cada categoría de cargo hay un límite fijo al que se suma otro monto determinado en función de la cantidad de votantes; así, por ejemplo, en las candidaturas a senador el límite será de 3000 unidades de fomento más la suma que resulte de multiplicar por cuatro centésimos de unidad de fomento los primeros 200.000 inscriptos, por tres centésimos los siguientes 200.000 inscriptos, y por dos centésimos los restantes inscriptos en la respectiva jurisdicción.

3. Sobre la transparencia

La transparencia sobre el financiamiento de la política es una cuestión clave para el mejoramiento de la calidad democrática y de la efectiva e informada participación de la ciudadanía. El objetivo de la regulación debería ser, en este campo, la ampliación de la información del elector y la facilitación de instrumentos para valorar la acción del gobierno, y constatar si está determinada por el origen de los fondos que financiaron la campaña de las autoridades de turno.

Entre los cinco países analizados hay diferencias importantes en esta materia. En Uruguay no hay normas ni sobre rendición de cuentas, ni mucho menos sobre divulgación de la información relacionada con el financiamiento de los partidos. En Paraguay se ha regulado la rendición de cuentas pero no hay obligación de difundir la información. La nueva ley chilena avanza en cuanto a la exigencia de rendición de cuentas y prevé cierto grado de publicidad. Las legislaciones más desarrolladas en este punto son las de Brasil y Argentina.

Las rendiciones de cuentas deben contemplar tanto los aportes -públicos y privados- como los gastos que realizan los partidos, según lo establecen las leyes en Argentina, Brasil, Chile y Paraguay. La legislación de los cuatro países impone la rendición de cuentas, en forma detallada o con cifras agregadas, sobre los aportes en especie que significan en la práctica la incorporación de importantes recursos económicos a las campañas. En cuanto a la información sobre los aportantes privados -como vimos- Chile acepta ciertas donaciones anónimas o reservadas. Argentina, Brasil y Paraguay exigen en la rendición de cuentas la identificación de los donantes y el monto de los respectivos aportes.

Chile, Brasil y Paraguay exigen que no sólo los partidos sino también los candidatos rindan cuentas sobre los movimientos de fondos de campaña. En Argentina, en cambio, la presentación de rendiciones de cuentas y la obligación de divulgación corresponde a los partidos políticos y no a los candidatos.

Si las reglas de financiamiento de la política apuntan a lograr aumentar la información del elector, es importante que dicha información sea accesible antes de la elección. En Argentina, la ley exige a los partidos la presentación y difusión de un informe sobre aportes y gastos de campaña diez días antes de la fecha de la elección. En Brasil, al comienzo de la campaña, se debe presentar a la autoridad de control un presupuesto de campaña. En ambos países y en Chile y Paraguay se exige la rendición de cuentas posterior a la elección, ya sea específica sobre el mo-

vimiento económico de la campaña, o bien como parte de la rendición anual de cuentas del ejercicio.

4. Sobre el control y las sanciones

El establecimiento de un sistema de control y auditoría eficiente es indispensable para que los límites y las restricciones sean realidad. Si la violación de las reglas sobre financiamiento no trae aparejada sanción alguna -bien porque no existen las sanciones, bien porque el organismo encargado de aplicarlas no lo hace- desaparece uno de los incentivos más importantes para el cumplimiento de las reglas.

La clave para que el organismo de control sea efectivo reside en tres aspectos: independencia del poder político; competencia legal y capacidad técnica, lo que incluye una infraestructura adecuada. Salvo el caso de Uruguay, que no prevé un organismo especial de control, los otros cuatro países regulan el tema del órgano de control; Argentina, Brasil y Paraguay lo hacen sobre la base del esquema judicial de control; Chile ha optado en su reciente legislación por mantener un sistema de control administrativo, con apelación ante la justicia. En Argentina, a la cabeza del sistema de control está la Cámara Nacional Electoral, un órgano judicial colegiado, con competencia especial en materia electoral y de partidos políticos. El esquema de control se completa con un juez federal por distrito que suma, a sus competencias normales, la competencia electoral. En Brasil, el Tribunal Superior Electoral, órgano de rango constitucional, es la cabeza del sistema que se completa con Tribunales Regionales Electorales y Jueces Electorales en los municipios. En Paraguay, la cabeza del sistema es el Tribunal Superior Electoral, que es un ente creado constitucionalmente. En Chile, el control está a cargo de la Dirección de Servicio Electoral, cuyas decisiones son apelables ante el Tribunal Calificador de Elecciones; para la denuncia de delitos cometidos en materia de financiamiento de los partidos, el Servicio Electoral debe dirigirse a los tribunales ordinarios.

Las sanciones por incumplimiento de las reglas de financiamiento de partidos han asumido tradicionalmente la forma de multas que se aplican tanto a quien recibe como a quien aporta indebidamente. En general, en América Latina, la aplicación efectiva de estas multas ha sido muy limitada y, aún cuando se ordena su aplicación, se tropieza con la irresponsabilidad patrimonial de los partidos y los dirigentes para hacerle frente al efectivo pago. Hay quienes propician un endurecimiento de las sanciones a través de la tipificación penal de ciertas conductas vinculadas con el financiamiento. En este sentido, sostiene Zovatto que “sin un sistema eficaz de sanciones que comprenda no sólo las tradicionales multas, sino también castigos que afecten la libertad individual, las normas sobre financiamiento de campañas electorales no pasarán de ser un conjunto de buenos propósitos. De ahí la importancia de introducir la figura del financiamiento ilícito como delito autónomo”⁷. A nuestro juicio, un sistema de sanciones eficaz debe apuntar a aquellos elementos que realmente afecten a los partidos políticos; en este sentido propiciamos la vinculación de las sanciones con la suspensión o supresión de los

⁷ Zovatto, Daniel (2003), p. 87.

aportes públicos tanto permanentes como de campaña, por períodos variables según la gravedad de la falta⁸.

En materia de sanciones por la violación de las reglas de financiamiento de los partidos, además de las ya clásicas multas, las legislaciones de Argentina, Brasil y Paraguay han avanzado vinculando la efectiva entrega de los fondos de origen público al cumplimiento de las reglas establecidas. En Argentina, la ley prevé no sólo la suspensión del pago de todo aporte público mientras no se cumpla la presentación de los informes y rendiciones de cuentas, sino que expresamente vincula las sanciones a los subsidios públicos. El régimen anterior utilizaba como eje sancionatorio el pago de multas. La nueva ley ha vinculado la violación a los deberes impuestos a los partidos a la pérdida del derecho a percibir uno o más de los aportes públicos, por un tiempo que variará según la gravedad del incumplimiento. La aplicación de este tipo de sanción es de más fácil cumplimiento: basta la decisión del juez y la notificación a la autoridad que debe pagar. Por otra parte, será más fácil controlar que la sanción sea efectivamente aplicada, ya que el Ministerio del Interior deberá justificar e informar por internet los aportes que efectúa a cada partido. Finalmente, dado que los fondos públicos representan un ingreso importante en el presupuesto de los partidos, es de esperar que la posibilidad de perder, o ver demorada la recepción de estos fondos, actúe como un incentivo para el cumplimiento de las obligaciones. En Brasil, la no presentación de cuentas o la presentación de rendiciones de cuentas que son reprobadas hacen que los partidos queden excluidos del acceso a los recursos públicos en el siguiente año.

Las sanciones alcanzan en algunos casos la capacidad de acción política. En Argentina, por ejemplo, los responsables por incumplimiento de las reglas de financiamiento pueden ser pasibles de la inhabilitación para ocupar cargos públicos electivos y cargos partidarios. En Brasil se prevé la sanción de pérdida del registro de candidatura para aquellos candidatos que han incurrido en el delito de “compra de voto”. En Paraguay se prevé incluso la sanción de extinción del partido si se comprueba que éste ha recibido auxilio económico de organizaciones o gobiernos extranjeros.

Una de las formas de hacer más eficaces las sanciones en materia de financiamiento de la política es la personalización de la responsabilidad. En efecto, cuando los responsables son los partidos, la responsabilidad se transforma en difusa y se va desgranando hacia los niveles más bajos de la jerarquía partidaria que -en los hechos- no son los que han tomado las decisiones. Frente a esta situación, diversas legislaciones han creado la figura del administrador electoral o el responsable de campaña. La responsabilidad por el cumplimiento -y las sanciones por incumplimiento- se concentran en esa persona. Esto facilita la aplicación de la norma, la exigibilidad de las obligaciones y la aplicación de las sanciones. Argentina, Chile y Paraguay prevén figuras semejantes.

⁸ Ferreira, Delia. Proyectos de ley elaborados para el Senador Nacional Molinari Romero (Expedientes del Senado Argentino S-2122/99 y 18/2001) que sirvieron de fuente a la actual ley 25.600. Pueden consultarse en la página www.senado.gov.ar.

5. Sobre el acceso a los medios de comunicación

Uno de los costos más altos en materia de campaña electoral es el relacionado con la publicidad en televisión. Para abaratar los costos de las campañas y con el objeto de favorecer la difusión equitativa de las propuestas electorales, en muchos países se otorgan subsidios o franquicias a los partidos o los candidatos para la utilización de espacios en los medios masivos.

Los cinco países analizados prevén lo que se conoce como la “franja electoral”, es decir, espacios gratuitos cedidos a los partidos, o a los candidatos, para que éstos difundan su mensaje de campaña. De estos países, Brasil es el que ha regulado con mayor nivel de detalle el acceso de los partidos a los medios de difusión, no sólo en lo relativo a la radio y la televisión, sino también a la prensa gráfica. En Argentina la franquicia comprende espacios en radio y televisión tanto pública como privada, abierta o por cable. En Uruguay la franja electoral gratuita se circunscribe a la radio y televisión oficial; en Chile a la televisión abierta; en Brasil abarca radio y televisión pública y privada; en Paraguay alcanza a los medios radiales y televisivos, públicos y privados.

En Chile se aplica el criterio igualitario de distribución de espacios para los candidatos a presidente, mientras que para las elecciones legislativas la distribución es proporcional a la representación obtenida en la última elección. En Brasil, un tercio del total de espacio disponible se distribuye en forma igualitaria, y el tiempo restante en forma proporcional a la representación obtenida en diputados en la elección anterior. En Paraguay y Uruguay, al igual que en Argentina, los espacios se distribuyen en forma igualitaria.

Si el objetivo es el control total del acceso de los partidos a los medios, la única solución posible es la de acompañar la franja electoral gratuita con una prohibición de contratación privada de espacios. Este tipo de solución puede generar reparos vinculados con la defensa de derechos constitucionales esenciales como la libertad de expresión y de información -y, en forma más general, la libertad de contratación y comercio-. Desde el punto de vista práctico, a nuestro juicio, este tipo de prohibición genera incentivos para que los partidos o candidatos por vía indirecta contraten espacios en los segmentos de programación no regulados, por ejemplo, dentro del desarrollo de los programas y especialmente los informativos.

En Brasil se prohíbe la contratación de espacios en radio y televisión, con lo que la franja electoral sería la vía exclusiva y única de acceso de los partidos a los medios. En Chile la prohibición de contratación privada sólo alcanza a la televisión abierta, que es aquella en que funciona la franja electoral gratuita, pero no así a otro tipo de medios. En Uruguay, Paraguay y Argentina no existe prohibición de contratación privada de espacios en medios. Algunas legislaciones incluyen reglas sobre las tarifas aplicables para la contratación de espacios. Así, por ejemplo, en Paraguay la ley establece que las tarifas aplicables a la publicidad política no pueden exceder las que se aplican para la publicidad comercial; en Chile las empresas no podrán aplicar tarifas que discriminen entre los diversos partidos o candidatos.

Otra medida tendiente a limitar el gasto en las campañas y mantener cierta equidad en la competencia es la fijación de plazos para la campaña en los medios de comunicación. En Argentina, por ejemplo, se establecieron límites al tiempo de

campana que son de sesenta días para las elecciones legislativas y noventa días para las presidenciales; dentro de ese período, los partidos sólo podrán realizar avisos en radio y televisión en los últimos treinta días de campana. Una norma similar se aplica en Chile, donde además se establece expresamente que los fondos para el pago de propaganda en los medios deben ser de fuente nacional.

III. De la norma a la realidad

El panorama que ofrece la legislación en cuatro países de la región, excluido Uruguay, es el de una regulación bastante exhaustiva. En Argentina, la nueva ley que significó un importante avance sobre la anterior, ha sido aplicada por primera vez en las elecciones nacionales del 2003. En Chile se ha dictado en el 2003 la ley en la materia, pero aún no se ha aplicado; por lo tanto, es difícil evaluar cuáles serán sus efectos. Los esquemas normativos vigentes a la fecha pueden ser mejorados, y seguramente lo serán con sucesivas reformas. En Uruguay pareciera que se avanza sobre la introducción de algún tipo de regulación para las próximas elecciones⁹. Hasta aquí, las reglas.

El tema del financiamiento de la política cala profundo en la calidad misma del sistema democrático. En efecto, no se trata sólo de buscar un mecanismo para afrontar los costos de la competencia electoral o para tratar de reducir el volumen de los recursos necesarios. Lo que está en juego es si los representantes actuarán como representantes del pueblo o como personeros de los grupos que los financian en su carrera hacia el cargo correspondiente. Lo que está en juego es generar mecanismos que permitan una competencia más equitativa y abierta. Lo que está en juego es la transparencia no sólo de las elecciones, sino de la acción del gobierno. Y todo ello tiene más que ver con las condiciones culturales que rodean a la norma jurídica, que con la fuerza de la norma jurídica por sí sola.

El problema no se soluciona sólo sancionando leyes; creando restricciones y prohibiciones de difícil control que, en el fondo, incentivan la imaginación de quienes están dispuestos a comprar y vender influencia y decisiones. Tampoco se soluciona organizando instituciones de control, sin dotarlas de la independencia política, la competencia y las capacidades necesarias para hacer efectivo el control. Quizá lo más importante a tener en cuenta es que las normas por sí solas no lograrán generar las condiciones culturales y sociales que hagan que la honestidad y la transparencia sean decisivas para ganar elecciones, lo que sin duda impulsaría a los políticos a asumir otro tipo de compromiso.

Lo que es claro es que la experiencia de los cinco países ofrece escasa información que permita conocer un cuadro real del costo de las campañas y, sobre todo, del origen de los fondos con que se financian. Como señalábamos al principio, existe la percepción de que la política -y en particular las campañas electorales- están teñidas de secreto y vinculadas estrechamente a la corrupción. Periódicamente, la prensa de investigación saca a la luz algún escándalo vinculado al financiamiento de campañas. Entre enero y abril del 2004, en Brasil se puso al des-

⁹ Ver diario *El País*, Montevideo, 25 de abril del 2004.

cubierto la vinculación entre el juego clandestino y la financiación de la campaña del presidente Lula¹⁰. En Uruguay hubo denuncias que vinculaban la financiación de la campaña del ex presidente Sanguinetti con la empresa italiana Parmalat que cayó estrepitosamente en default¹¹. En Argentina, la oposición denunció la presunta vinculación entre sectores pesqueros favorecidos por medidas de gobierno y la campaña del Presidente Kirchner¹².

¿Cuál es la realidad del financiamiento de las campañas *bis a bis* los marcos normativos que hemos descrito?

Lo primero que resulta muy difícil de determinar con cierto grado de aproximación a la realidad es cuánto cuestan las campañas. Tanto en lo relativo a los fondos públicos como a los fondos privados existe la percepción de que hay una realidad oculta. En Argentina, por ejemplo, en las últimas elecciones presidenciales, los fondos de subsidio oficial totalizaron el equivalente a \$4.200.000. Según los informes que los partidos presentaron antes de la elección, los aportes privados que invertirían sumarían aproximadamente \$5.200.000. Esa cifra sube considerablemente, aunque todavía no está consolidada, si se advierte la diferencia que hay entre los reportes previos a la elección y los definitivos que se presentan sesenta días después del comicio. Para señalar algunos ejemplos: el Frente para la Victoria que llevó a la presidencia a Néstor Kirchner estimó -en el primer informe- que el costo total de su campaña rondaría los \$800.000. El informe posterior refiere un gasto total de \$2.860.000, de los cuales corresponden \$1.560.000 al total de gastos en publicidad¹³. Sin embargo, en este rubro, un monitoreo independiente de Poder Ciudadano detectó gastos correspondientes sólo a publicidad en TV, prensa escrita, radio y vía pública por \$10.780.974¹⁴. En el caso del ex presidente Menem, el Frente por la Lealtad informó que tuvo donaciones por \$1.130.000 y que los gastos totales fueron exactamente de esa cifra. Sin embargo, la auditoría realizada por el cuerpo de Peritos Contadores de la Cámara Nacional Electoral eleva esa cifra a \$12.000.000¹⁵.

En el caso de la campaña presidencial de 1999 en Argentina, Poder Ciudadano firmó pactos de transparencia con los candidatos a presidente que -aunque no brindaron toda la información que se habían comprometido a dar- rindieron cuentas sobre los gastos de campaña. Una vez que los responsables legales -los partidos- presentaron las cuentas a la justicia con competencia electoral, se pudo comprobar que había diferencias millonarias entre los gastos denunciados por los candidatos y los de las rendiciones oficiales de los partidos. Así, por ejemplo, mientras el candidato ganador -De la Rúa, por la Alianza- declaró un gasto superior a los \$19.000.000, el balance oficial de las autoridades partidarias fue de aproximadamente \$ 2.700.000. Duhalde -candidato del Partido Justicialista- declaró un gasto de más de \$26.000.000, mientras las autoridades partidarias informaron a la justicia un gasto de aproximadamente \$3.000.000¹⁶. La diferencia no es cuestión

¹⁰ Ver diario *Folhaonline* del 21 de febrero del 2004.

¹¹ Ver la prensa de abril del 2004.

¹² Ver reportes periodísticos de marzo del 2004, en el diario *La Nación* y en la revista *Noticias* del 13 de marzo del 2004.

¹³ Ver *Clarín*, Buenos Aires, 5 de abril del 2004.

¹⁴ Ver www.infocivica.org.ar

¹⁵ Ver *La Nación*, Buenos Aires, 3 de abril del 2004.

¹⁶ Ver *La Nación*, Buenos Aires, 12 de junio del 2000.

de verdad o falsedad de la información. Esta diferencia surgía de la existencia de una doble vía de financiamiento de las campañas; el aporte público se canalizaba a través de los partidos al igual que algunas donaciones, pero el grueso de los fondos -según práctica corriente- ingresaba directamente al comité de campaña del candidato que actuaba independientemente de las autoridades partidarias y que no debía rendir cuentas sobre las finanzas de campaña. En realidad, para aproximarse al costo real de la campaña, habría que sumar ambas cifras.

Esta situación ha sido corregida, en parte, por la nueva ley, a través del establecimiento de la obligación de manejar los fondos del partido y de la campaña respectivamente, a través de cuentas bancarias únicas. En la práctica, no parece que la realidad haya cambiado mucho con la nueva norma. En efecto, según informó uno de los miembros del máximo organismo de control -la Cámara Nacional Electoral-, de todos los partidos que participaron en la elección presidencial sólo el 60,46% cumplió con la obligación de abrir esa cuenta única para los gastos de campaña¹⁷.

En Argentina, la labor realizada por el órgano de control a partir de la sanción de la nueva ley ha sido determinante para mejorar el grado de transparencia y control existente, aunque todavía no se ha llegado a la etapa final de la auditoría y, por consiguiente, de la eventual aplicación de sanciones. En particular es de destacar que la Cámara Nacional Electoral ha constituido un cuerpo de auditores-contadores para revisar los informes presentados por los partidos; ha elaborado un Manual y un Modelo Uniforme de Rendición de Cuentas y ha solicitado informes a los medios de comunicación sobre facturación y tarifas aplicadas a los partidos políticos.

La actitud de los partidos políticos frente a las exigencias de la nueva ley no ha estado a la altura de los discursos sobre la importancia de la transparencia. De los partidos que compitieron en la elección presidencial del 2003 presentó el informe previo al comicio sólo el 28,76% y de esos sólo el 27,3% lo hizo en el plazo legal¹⁸. Particularmente llamativo fue el informe presentado antes de la elección por el partido del actual presidente; según dicho informe, la campaña de Kirchner en los primeros ochenta días (recordemos que el total de campaña son noventa días) había insumido la suma de U\$1, correspondiente al costo de apertura de la cuenta bancaria única y había recibido el aporte equivalente a U\$160, proveniente de dos aportantes: el responsable económico y el responsable político de la campaña. En cuanto al informe final de aportes y gastos de campaña, sólo el 30,07% de los partidos que compitieron han presentado la rendición de cuentas¹⁹.

En Brasil, sostiene Speck²⁰, no existe mucha confianza en que las cifras reportadas por los partidos reflejen la realidad de los costos de las campañas, y se sospecha que hay una doble contabilidad en la materia. A pesar de la legislación más estricta dictada en 1993 -como reacción frente al escándalo de Collor de Melo-, “los abusos del poder económico, de las contribuciones del tipo ‘Caja Dos’ (es decir de contabilidad paralela y secreta) son cada vez más voluminosas”²¹. En función de

¹⁷ Corcuera, Santiago (2003).

¹⁸ Ídem.

¹⁹ Ídem.

²⁰ Speck, Bruno (2003), op. cit.

²¹ Fleischer, David (2002), pp. 57-60. Véase la interesante descripción de casos de ‘Caja dos’ que el autor relata.

los informes disponibles, la última campaña presidencial habría costado alrededor de 93,7 millones de reales, en conjunto para los seis candidatos.

Uno de los puntos clave, en Brasil, es la relativa debilidad del órgano de aplicación a pesar de ser un órgano de rango constitucional y con una dirección profesionalizada. La debilidad en la capacidad de control del financiamiento deriva de la escasa infraestructura y especialización para llevar adelante tareas de auditoría. Los observadores advierten sobre una orientación legalista en la revisión de las rendiciones de cuentas, que desatiende el costado contable del asunto. Para Fleischer, dado que “actualmente la justicia electoral está sin fuerza suficiente para hacer efectiva la legislación vigente, solamente restan tres opciones para intentar evitar los abusos en el financiamiento de las campañas electorales: 1) la indignación de los ciudadanos; 2) la denuncia de escándalos por parte de los medios; y 3) una fuerte acción del Ministerio Público, durante las campañas para sensibilizar al elector”²².

En Chile, hasta el momento, sólo existen cálculos estimativos sobre el costo de las campañas. Se estima que las campañas presidenciales tienen un costo aproximado de 22 millones de dólares. El financiamiento público rondaría el 20% del costo y el resto sería cubierto por aportes privados y fondos de los propios candidatos²³. A pesar de que la nueva ley representa un avance en relación con el control del financiamiento de los partidos, los observadores coinciden en señalar que una de las falencias más importantes del régimen legal es la ausencia de sanciones para los partidos y candidatos que no respeten los límites legales²⁴. Las multas existían en el texto sancionado por el Congreso, pero fueron objetadas por inconstitucionales por el Tribunal Constitucional²⁵.

En Paraguay, como señala Marchewka, existe una distancia significativa entre la norma y las prácticas, lo que, en parte, está determinado por la incapacidad de los órganos de control para llevar adelante las tareas de auditoría y sanción²⁶. Como vimos, la asignación de fondos públicos en el caso de Paraguay está en función de los cargos obtenidos y las cifras alcanzan los U\$300.000 para Presidente y Vicepresidente; U\$12.000 por cada diputado y senador electo y U\$3.600 por cada concejal municipal electo. En el Presupuesto General para el 2004, la cifra prevista para financiamiento de los partidos rondaría los 6,5 millones de dólares. La falta de divulgación de la información relacionada con los fondos partidarios impide cualquier verificación y auditoría cruzada, lo que torna dudosa la información brindada en las rendiciones de cuentas.

En cuanto a la capacidad del órgano de control, señala Marchewka que “no estamos frente a un déficit legislativo en materia de competencias, sino de capacidad real de implementarlas. ... Esa falta de capacidad se sustentaría en...: la precariedad en la calidad y uso de los recursos tecnológicos, informáticos y humanos, falta de transparencia en los mecanismos de selección, ascenso y remoción de funcionarios y falta de acceso a la información en cuanto a los resultados emergen-

²² *Ibid.* cit. p. 71.

²³ Fuentes, Claudio (2003), *op. cit.*

²⁴ Ver opinión de Andrea Fernández (Transparency International) y de Carlos Fuentes (Flacso) en diario *El Sur*, Concepción, Chile, 4 de abril del 2004. También en www.sociedadcivil.cl, diario *La Tercera*, 29 de marzo del 2004. Ver también *El Mercurio*, 4 de enero del 2004.

²⁵ Tribunal Constitucional de Chile, sentencia del 17 de junio del 2003.

²⁶ Marchewka, Patricia (2003), *op. cit.*

tes de los controles realizados,... y la falta de la práctica de realización de auditorías externas”²⁷.

En Uruguay, como consecuencia de la ausencia de un régimen legal general de rendición de cuentas, no hay datos duros sobre el costo de las campañas. Para 1998, Rial estimó que una campaña insumía alrededor de los 30 millones de dólares para todo el sistema político, de los cuales unos 22 millones corresponderían a publicidad en medios de comunicación²⁸. Casas ha estimado un aumento del 20% en los gastos de campaña del ciclo 1999/2000, en comparación al ciclo anterior, con un gasto total cercano a los 32 millones de dólares²⁹. A pesar de estos intentos, el problema del financiamiento de los partidos resulta un asunto de “política invisible” en Uruguay. “Con subsidios que cubren -en una hipótesis muy cautelosa- poco menos de la mitad del costo total de las campañas, sin limitación de gastos y sin regulación sobre ingresos, el sistema de financiación de partidos en Uruguay podría ser percibido como una puerta abierta a la corrupción. Peor aun, coloca a los partidos y a los políticos en una situación de debilidad cuando se los acusa - como en la actualidad- de recibir fondos de forma poco transparente. Bajo este sistema, su imposibilidad de demostrar la inocencia hace que la duda mine su credibilidad”³⁰. El ex presidente Sanguinetti se ha visto ante esta situación recientemente y en una carta abierta a la ciudadanía ha negado que la multinacional, de origen italiano, Parmalat haya financiado su campaña de 1994³¹. El precandidato Larrañaga, de Alianza Nacional, que competirá en las próximas elecciones declaró recientemente que sólo aceptará donaciones de empresas nacionales y criticó a Sanguinetti -del Partido Colorado- por haber recibido supuestamente donaciones de la multinacional Parmalat. Larrañaga “subrayó que el tema de blanquear los ingresos de los partidos políticos con miras a las próximas elecciones debería ser obligatorio para todos por ley, para evitar que aquellos que no den a publicidad las empresas que los ayudan tengan mayor posibilidad de recibir colaboraciones”³². Esto se vincula con el interés de los aportantes de mantener en secreto sus aportes, como una forma de evitar represalias futuras o incluso de canalizar a los partidos fondos en negro que no han sido declarados a los fines fiscales.

Una de las amenazas más serias para la calidad del proceso democrático es la disponibilidad de fondos del narcotráfico. En Argentina, durante la campaña presidencial de 1999 se presentaron algunas denuncias que vinculaban al Cartel de Juárez con el entorno del candidato Duhalde³³. Aunque hay organismos especializados dedicados a detectar casos de lavado de dinero, en los países de la región ni los partidos políticos ni los candidatos tienen obligación de reportar a estos organismos y la coordinación entre éstos y el órgano de control electoral es inexistente. Precisamente uno de los desafíos que se presenta en materia de control y transparencia es la necesaria coordinación de las múltiples fuentes de información -tanto públicas como privadas- disponibles que -por ahora- permanecen como compar-

²⁷ Ídem.

²⁸ Rial, Juan (1998).

²⁹ Casas, Kevin (2002).

³⁰ Caetano, Gerardo, Chasquetti, Daniel y Piñero, Rafael (2002), p. 115.

³¹ Ver *Clarín*, Buenos Aires, 5 de abril del 2004.

³² Ver diario *La República*, Montevideo, 7 de abril del 2004.

³³ Ver Oppenheimer, Andrés (2001).

timientos estancos, en algunos casos por falta de voluntad política y, en otros, por impedimentos legales.

Hasta aquí los datos con los que se puede contar que, como hemos visto, son parciales y, en gran medida, poco confiables. A pesar de no existir pruebas contundentes, existen ciertas percepciones comunes entre quienes estudian el funcionamiento del sistema de financiamiento de la política en los países comprendidos en esta comparación. Esas percepciones sobre las prácticas podrían sintetizarse así:

- a) Los fondos privados que se reportan no reflejan el cuadro general de aportes privados que reciben los partidos o los candidatos. Siguen existiendo, en la mayoría de los casos, aportes en negro que no son contabilizados ni por los donantes, ni por los partidos.
- b) Los fondos públicos que se distribuyen conforme al presupuesto no son los únicos que se utilizan desde el gobierno en la campaña. Los candidatos oficiales reciben dinero extra, directa o indirectamente.
- c) Aun cuando las leyes exigen que todos los fondos se manejen a través de un solo canal -la cuenta bancaria única- el dinero fluye por carriles múltiples, paralelos y muchas veces secretos.
- d) Aun cuando la ley exige que todos los fondos de campaña se canalicen a través de los partidos, los candidatos -o estructuras allegadas a ellos e independientes de la dirigencia partidaria- reciben fondos y realizan gastos de campaña. Lo mismo sucede a la inversa, cuando los señalados por la ley para recibir y manejar los fondos son los candidatos.
- e) Las empresas que aportan a las campañas no lo hacen, por lo general, por identificación ideológica con un partido, sino más bien movidas por el interés de contar en el futuro con una vía de acceso fácil o privilegiado a los funcionarios. Por ese motivo, las empresas, en su mayoría, apoyan económicamente a varios candidatos.
- f) Los aportantes privados tratan de evitar la transparencia de sus aportes, en la mayoría de los casos, por cuestiones fiscales y tributarias. En casos excepcionales, el afán de secreto puede estar vinculado con el temor por represalias políticas.
- g) Las restricciones vinculadas a los montos de los aportes se sorteán a través de la fragmentación del aporte.
- h) Las limitaciones relacionadas con la categoría de los donantes privados o con el tipo de actividad que desarrollan se sorteán a través de la interposición de personas que enmascaran el origen real de los fondos.
- i) Los aportes en especie siguen siendo, a pesar de los intentos normativos, una forma de eludir las restricciones en cuanto al monto de los aportes y de los gastos.

En la mayoría de los países de la Región el tema de la relación dinero/política sólo ocupa un lugar secundario en la agenda pública. Esta situación cambia naturalmente cuando se toma conocimiento de algún escándalo vinculado con el tema, ocasión en que los medios también centran su atención en estas cuestiones.

La prensa podría contribuir a la concientización de la población sobre la trascendencia del tema, a la vez que facilitaría la información de forma accesible y clara.

Las organizaciones no gubernamentales de orientación cívica están llamadas a cumplir un papel importante en la búsqueda de mayor control y transparencia en la relación dinero/política.³⁴ En este sentido, resulta trascendente la labor realizada por Poder Ciudadano -en Argentina-, Transparencia Brasil, Participa -en Chile-. Los Pactos de Transparencia que algunas ONGs invitan a firmar a los candidatos en cada elección son un paso importante en la tarea de concientización, a la vez que garantizan a la ONG una importante fuente de información para su tarea de investigación y auditoría independiente.

Si se trata de garantizar el fácil acceso a la información, un elemento importante es la utilización de internet. En este aspecto, hay que destacar que el Tribunal Supremo Electoral de Brasil es el órgano de control de los países de la Región que mayor volumen de información brinda al respecto y lo hace a través de una página de acceso amigable. Los otros órganos de control tienen también páginas en internet, pero no brindan datos respecto al financiamiento, limitándose en algunos casos a la normativa legal y, en otros, incluyendo las resoluciones o fallos del órgano³⁵. También las ONGs han contribuido a la difusión de la información disponible a través de internet. Dos ejemplos merecen una mención especial: www.infocivica.org, de Poder Ciudadano de Argentina y www.asclaras.org.br, una iniciativa de Transparencia Brasil.

Una radiografía de la realidad en materia de financiamiento de la política es la que surge del *Global Integrity Index* que acaba de publicar Public Integrity³⁶. El índice incluye 25 países y, entre ellos, Argentina y Brasil. En la categoría de Procesos Políticos y Electorales, el índice evalúa la situación de los países en materia de financiamiento de los partidos. Tanto Argentina como Brasil han sido calificados como “muy débiles”, luego de analizar los siguientes indicadores: existencia de normas que regulen el financiamiento de los partidos; efectividad de dichas regulaciones, y posibilidad de los ciudadanos de acceder a los registros financieros de los partidos. Los dos países son valorados positivamente en el primer aspecto, negativamente en el segundo y en un nivel regular en cuanto a la accesibilidad de la información, con ventajas a favor de Brasil.

IV. ¿Hacia dónde irán las reformas?

El financiamiento de la política es un tema donde no hay soluciones de validez universal. Por el contrario, las circunstancias políticas, sociales y culturales de cada país, en cada momento histórico, determinan los caminos a seguir. Es previsible

³⁴ Ver Ferreira, Delia (2001).

³⁵ Las páginas *web* de los órganos de control son las siguientes:

Argentina: www.pjn.gov.ar/cne/

Brasil: www.tse.gov.br

Chile: www.servel.cl

Paraguay: www.tsje.gov.py

Uruguay no tiene órgano de control electoral.

³⁶ Ver www.publicintegrity.org

que, en los países analizados, al igual que en el resto del mundo, asistamos a una continua modificación y adaptación de las leyes que regulan la relación dinero/política. Los objetivos de esas regulaciones son compartidos en general y apuntan a favorecer la equidad en la competencia electoral, frenar la carrera de costos en las campañas, transparentar el origen y destino de los fondos que manejan los partidos y los candidatos, y crear instancias eficientes de control y sanción.

Si revisamos los estudios y comentarios que se formulan en torno al tema en los países comprendidos por este análisis, podrían detectarse en cada uno de ellos las líneas que seguirán las reformas al sistema en el corto plazo.

En Argentina es posible que se intente introducir algún tipo de regulación sobre la relación entre los medios y las campañas. Ya hubo un intento con motivo de la sanción de la ley 25.600. Se tratará, seguramente, de impedir la contratación de espacios de propaganda por fuera de la franja electoral gratuita de distribución igualitaria. Seguramente el intento chocará con alguna oposición con base en la defensa de derechos constitucionales básicos como la libertad de información y de expresión.

Otra línea de reforma que se perfila claramente es la vinculada con la creación de un organismo de control independiente y específico, al estilo de IFE de México. Con esta agencia se pretende quitar competencia a la justicia federal que ha sido cuestionada, especialmente en algunos distritos, por sus vinculaciones políticas. En este aspecto, hasta ahora, cada vez que se propuso la creación de este tipo de organismo, la oposición se basó en la carga presupuestaria y en el aumento de la burocracia; pero nadie defendía la competencia de la justicia federal electoral sobre la base de su actuación. A nuestro juicio, la situación ha cambiado en este último aspecto, ya que con la aplicación de la nueva ley de financiamiento y con la nueva integración de la Cámara Nacional Electoral -máximo órgano de control del sistema- se ha revigorizado la labor de control y auditoría y, por lo menos, a ese nivel no existen sospechas de connivencia entre controlante y controlado. Siempre en lo referido al organismo de control, es esperable que si la justicia federal con competencia electoral se consolida en su función de auditoría del financiamiento de la política, habrá que introducir reformas que apunten a dotarla de mayor y mejor infraestructura y, sobre todo, a institucionalizar los procesos de auditoría que hoy se basan en gran medida en la labor pretoriana de la Cámara.

En Chile, la primera línea de reformas apuntará a crear un sistema de sanciones por el incumplimiento de las reglas sobre aportes y gastos de los partidos. Como ya dijimos, el Tribunal Constitucional eliminó de la ley el sistema de multas previsto, por lo cual en Chile rige un esquema de obligaciones sin sanción que reposa, en consecuencia, en el acatamiento voluntario de la norma. Otra línea de reformas, estimamos, apuntará a ampliar el grado de transparencia de la información, con la eliminación del anonimato de los aportes. En este punto, es llamativo que desde la sociedad civil se alcen voces en contra; en un reciente reportaje, Ena Von Baer -del Instituto Libertad y Desarrollo- señaló que “la transparencia total del financiamiento de las campañas políticas es peligrosa, pues se corre el riesgo de que se produzcan casos de extorsión entre las autoridades electas y los privados que entregaron recursos a los candidatos opositores”³⁷. Este tipo de argumento no es

³⁷ Ver diario *El Sur*, Concepción, 4 de abril del 2004.

frecuente en los países de la Región, aunque aparece en los debates, sobre todo en las nuevas democracias de Europa del Este. Por otra parte, recordemos que el anonimato en las donaciones a los partidos y candidatos es la regla en países como Suecia, Suiza y Finlandia, sobre la base de la protección del derecho a la privacidad³⁸.

Uruguay avanza hacia algún tipo de regulación en la materia. Los proyectos legislativos presentados hasta el momento se orientan en el sentido de la legislación comparada; prevén un sistema mixto de aportes públicos y privados, con límites en cuanto a las donaciones, y normas que aseguren la transparencia a través de la obligación de rendición de cuentas, la creación de un organismo de control y aplicación de sanciones. Ninguno de los proyectos contempla regulaciones sobre el gasto electoral (límites de gasto, límites por rubro de gasto, límites por tiempo de campaña)³⁹.

En Brasil las próximas reformas apuntarán, seguramente, a dotar de más competencias al órgano de control para evitar los abusos del poder económico que -según la mayoría de los observadores- no ha cesado con la aplicación de la ley de 1997. Un antecedente interesante en cuanto a reformas ha sido el intento de crear un sistema de financiamiento exclusivamente público, con prohibición de recaudación de fondos privados, que fue aprobado por el Senado pero no fue sancionado⁴⁰.

En el caso de Paraguay no se perfilan reformas en lo inmediato, aunque se detectan debilidades en los mecanismos de control y, sobre todo, en lo relativo a la divulgación de la información y el derecho de acceso de la ciudadanía a la misma.

Más allá de las reformas normativas que se encaren, es evidente que si se pretende mejorar la calidad de la democracia, disminuir los grados de corrupción, mejorar la representatividad de los dirigentes y alcanzar niveles satisfactorios de *governance* o buen gobierno, paralelamente deberá trabajarse en la construcción de ciudadanía y la consolidación de una verdadera cultura democrática.

³⁸ USAID (2003).

³⁹ Ver un análisis de los proyectos en: Caetano, Gerardo, Chasqueti, Daniel y Piñero, Rafael (2002), pp. 108-115.

⁴⁰ Viera, Narciso (2003), p. 434.

Tabla 1. Principales características de los sistemas de financiamiento de la política y las campañas electorales en los países del Cono Sur 2004

Instrumento	País	Regulación de fuentes de financiamiento				Regulación de gastos electorales		Reglas de transparencia financiera			Régimen sancionatorio					
		Control a fuentes privadas		Subsidios estatales directos		Subsidios estatales indirectos	Topes de gasto	Límite de duración de campaña	Contrib.	Gastos		Auditoría				
		Nac.	Extranj.	Receptor	Entrega	Barra	Criterio de distrib.	Monto								
ARG		Se prohíben donaciones anónimas; de sindicatos; de extranjeros; de contratistas del Estado; de empresas de juegos de azar. Límites al monto del aporte.	Se prohíben aportes de gobiernos extranjeros; de personas físicas o jurídicas no radicadas en el país.	Partidos.	1. Aporte permanente (anual). 2. Aporte para elecciones (10 días después de oficialización candidaturas).	1. Registro (para tramitar) y (para tramitar) no proporcional) 2. Participación última elección Diputadas. 3. Oficialización de candidaturas.	1. 20% igualdad 80% proporcional votos. 2. 30% igualdad proporcional votos.	Definido anualmente en la Ley de Presupuesto General del Estado.	-Espacios en TV y radio estatal y privada. -Aporte para impresión de boletines electorales. -Algunas ventajas impositivas.	\$1 por elector, por distrito, por categoría de cargo/ejercicio legislativo nacional.	90 días campaña presidencial. 60 días campaña para Diputado y Senador Nacional.	Rendición de cuentas anual. Rendición de cuentas especial para campaña, antes y después de la elección. Difusión de información.	Idem contribuciones.	El órgano de control tiene competencia para auditar.	-Suspensión o pérdida de 1 a 4 años del aporte anual y de 1 a 2 elecciones del aporte electoral. -Multas. -Inhabilitación para ejercer cargos públicos o partidarios.	
BRA		Se prohíben donaciones anónimas; de sindicatos; de contratistas del Estado; de empresas de juegos de azar. Límites para los montos.	Se prohíben donaciones gubernamentales; de extranjeros.	Partidos.	Permanente (determinación anual y pago mensual).	-Registro para tramitar último voto -5% votos última elección Diputados para el tramitar proporcional.	-1% igualdad 99% proporcional votos última elección Diputados.	Definido por el Presupuesto de la Unión.	-Franquicias en radio y TV. -Franquicias postales. -Utilización de espacios públicos.	No.	Algunas restricciones temporales en medios de comunicación.	Rendición de cuentas y divulgación.	Rendición de cuentas y divulgación.	Rendición de cuentas y divulgación.	El órgano de control tiene competencia para auditar.	-Suspensión pago aportes públicos -Multas -Cancelación candidatura o suspensión confirmación elección en caso de compra de votos.

Tabla 1. Principales características de los sistemas de financiamiento de la política y las campañas electorales en los países del Cono Sur, 2004 (continuación)

Instrumento →	País ↓	Regulación de fuentes de financiamiento						Regulación de gastos electorales			Reglas de transparencia financiera			Régimen sancionatorio
		Control a fuentes privadas		Subsidios estatales directos				Subsidios estatales indirectos	Topes de gasto	Límite de duración de campaña	Contrib.	Gastos	Auditoría	
		Nac.	Extranj.	Receptor	Entrega	Barrera	Criterio de distrib.							
CHI	<p>Con límites por monto, se admiten donaciones anónimas y reservas. El resto son públicas.</p> <p>-Se prohíben donaciones de sindicatos; de contratistas del Estado.</p>	Se prohíben donaciones de gobiernos o personas extranjeras, salvo los habitantes a votar en Chile.	Partidos y candidatos dependientes.	Electoral, Anticipo por votos obtenidos última elección. Posterior elección reembolso gastos en función resultado electoral.	Estar registrado y haber inscripto candidatos.	Electoral, Anticipo por votos obtenidos última elección. Posterior elección reembolso gastos en función resultado electoral.	Definido por ley: Anticipo: 10 milésimos de Unidad Fomento por voto de la última elección. Reembolso: gastos hasta máximo 3 centésimos de Unidad Fomento por voto obtenido.	-Franquicias postales. -Algunas exoneraciones fiscales.	Sí de gastos reembolsables por el Estado.	Restricciones para campaña en medios.	Rendición cuentas posterior a elección.	Idem contribuciones.	El órgano electoral tiene competencia para realizar auditorías.	Estaban previstas en el texto sancionado por el Congreso, pero fueron eliminadas por el Tribunal Constitucional.
PAR	-Se prohíben contribuciones de organizaciones del Estado; sindicatos.	-Se prohíben donaciones de organizaciones del Estado; extranjeros.	Partidos y candidatos dependientes.	1. Aporte permanente (anual) 2. Aporte para campaña electoral.	Registro y estar al día en presentación de rendición de cuentas.	1. Proporc. a los votos 2. Reembolso de gastos según los	1. Definido por ley: 15% del jornal mínimo por voto obtenido.	Algunas exenciones fiscales. Franquicia en radio y TV estatales.	No.	Algunas regulaciones sobre campañas en medios.	Rendición de cuentas.	Rendición de cuentas.	Órgano electoral tiene competencia para realizarlas.	-Suspensión o cesación de aportes del Estado. -Multas. -Cancelación de la inscripción de candidatos, en caso de faltas graves.

Tabla 1. Principales características de los sistemas de financiamiento de la política y las campañas electorales en los países del Cono Sur, 2004 (continuación)

Instrumento →	País ↓	Regulación de fuentes de financiamiento						Regulación de gastos electorales			Reglas de transparencia financiera			Régimen sancionatorio	
		Control a fuentes privadas		Subsidios estatales directos				Subsidios estatales indirectos	Límite de duración de campaña	Topes de gasto	Contrib.	Gastos	Auditoría		
		Nac.	Extranj.	Receptor	Entrega	Barreira	Criterio de distrib.								Monto
PAR		tos, asociaciones empresariales; empresas de juegos de azar. -Se prohíben indirectamente las contribuciones anónimas. Límites a los montos.					cargos obtenidos,	2. Definido por ley según cargo ganado. Ej. Presidente 50 mil jor-nales (aprox. 300 mil dólares).							-En caso de aceptar donaciones de personas o gobiernos extranjeros, extinción del partido político.
URU		No hay regulación.	No hay regulación.	Candidatos.	Aporte electoral. Se hace efectivo después de la elección.	Ser candidato a Presidente o encabezar lista de candidatos a Senadores y Diputados. Ídem para cargos municipales.	Proporc. a los votos obtenidos en cada elección.	Definido por ley especial para cada elección.	No.	Algunas regulaciones sobre tiempo de publicidad en medios.	No	No	Ninguna.	No	No están previstas.

Bibliografía

- Caetano, G., Chasqueti, D. & Piñero, R. (2002). La relación entre dinero y política en Uruguay, apuntes sobre la regulación de la financiación de los partidos uruguayos. En Caetano, G. et al. *Dinero y política. El financiamiento de los partidos en la democracia*. Montevideo: Goethe-Institut/UPD-OEA. Ediciones de la Banda Oriental.
- Casas, K. (2002). *La financiación de los partidos políticos en Costa Rica y Uruguay*. Tesis de doctorado, Saint Anthony's Collage, Oxford.
- Corcuera, S. *Evaluación de los procesos electorales recientes 2002/2003 y de la primera aplicación de la ley 25.600*. En: www.observatorioelectoral.org
- Del Castillo, P. & Zovatto, D. (1998). *La financiación de la política en Iberoamérica*. San José: IIDH/CAPEL.
- Ferreira Rubio, D. (1997). *Financiamiento de partidos políticos*. Buenos Aires: Fundación K. Adenauer/CIEDLA.
- Ferreira Rubio, D. (1998). El control del financiamiento de la política. En: *Escenarios Alternativos*, Buenos Aires, 4.
- Ferreira Rubio, D. (1998). Los sistemas de financiamiento y su relación con la democratización y modernización de los partidos políticos. En: *Boletín Electoral Latinoamericano*, IIDH-CAPEL, XIX. San José, Costa Rica.
- Ferreira Rubio, D. (2001). *Las ONGs y el control del financiamiento de la política*. Buenos Aires: Poder Ciudadano.
- Ferreira Rubio, D. (2002). La nueva Ley Argentina de Financiamiento de los Partidos: mucho ruido y menos nueces que antes. En: Caetano, G. et al. *Dinero y política. El financiamiento de los partidos en la democracia*. Montevideo: Goethe-Institut/UPD-OEA. Ediciones de la Banda Oriental.
- Fleischer, D. (2002). Financiamiento de campanhas politicas. Brasil tenta regulamentação e melhor fiscalização. En Caetano, G. et al. *Dinero y política. El financiamiento de los partidos en la democracia*. Montevideo: Goethe-Institut/UPD-OEA. Ediciones de la Banda Oriental.
- Fuentes, C. (2003). *Chile. Estudio de caso nacional*. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina.
- Gruenberg, Ch. (2003). *Argentina. Estudio de caso nacional*. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina.
- Marchewka, P. (2003). *Paraguay. Estudio de caso nacional*. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina.

Oppenheimer, A. (2001). *Ojos vendados*. Buenos Aires: Sudamericana.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2004). *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*, presentado en Lima el 21 de abril de 2004. Ver diario La Nación, Buenos Aires, 22 de abril de 2004. Ver: www.democracia.undp.org

Rial, J. (1998). Financiamiento de partidos políticos en Uruguay. En: Del Castillo, P. y Zovatto, D. *La financiación de la política en Iberoamérica*. San José de Costa Rica: IIDH/CAPEL.

Rial, J. (2003). *Uruguay. Estudio de caso nacional*. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina.

Speck, B. (2003). *Brasil. Estudio de caso nacional*. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina.

USAID. (2003). *Money in Politics Handbook: A Guide to Increasing Transparency in Emerging Democracies*. Washington: USAID.

Vieira, T. (2003). Brasil. En Carrillo, M. et al. *Dinero y contienda político-electoral. Reto de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica/Instituto Federal Electoral.

Zovatto, D. (2003). América Latina; perspectivas comparadas regionales. En Carrillo, M. et al. *Dinero y contienda político-electoral. Reto de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica/Instituto Federal Electoral.

Zovatto, D. (2003). The Legal and Practical Characteristics of the Funding of Political Parties and Election Campaigns in Latin America. En: *Handbook on Funding of Political Parties and Election Campaigns*. Sweden: International IDEA.

III Parte

Lectura regional comparada

De las normas a las buenas prácticas

Una lectura regional comparada del financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales en América Latina

Steven Griner*
Daniel Zovatto**

En esta tercera y última parte se ofrece una lectura regional comparada de los sistemas de financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales en los 18 países de América Latina. En la misma, los editores presentamos nuestra evaluación (basados en la experiencia comparada internacional y en los estudios temáticos y geográficos que integran esta obra), sobre los principales hallazgos y tendencias vigentes en esta materia y sus efectos sobre los partidos, los sistemas partidarios y el sistema democrático en general, formulando al mismo tiempo un conjunto de principios rectores, objetivos generales y recomendaciones –no prescriptivas– que a nuestro juicio debieran ser tomadas en cuenta en todo proceso de reforma.

I. La importancia y actualidad de este tema

La historia y la experiencia comparada muestran que la relación entre dinero y política ha sido, es y seguirá siendo compleja, y que la misma constituye una cuestión clave para la calidad y estabilidad de la democracia. Giovanni Sartori subraya al respecto que “...más que ningún otro factor (...) es la competencia entre partidos con recursos equilibrados (políticos, humanos, económicos) lo que genera democracia”¹. En esta afirmación subyace la premisa que enuncia la importancia de los partidos políticos para la democracia, sin los cuáles ésta no sería viable.

Como bien lo ha manifestado César Gaviria “se creó entre muchos la falsa idea

* Especialista Principal del Departamento de Asuntos Democráticos y Políticos de la Organización de los Estados Americanos.

** Director Regional para América Latina, International IDEA.

¹ Sartori, Giovanni (1992), p. 197.

de que era posible fortalecer la democracia en las Américas ignorando o peor aún atacando a los partidos políticos, sin embargo la política ha comenzado a ser revalorada y, con ello, la centralidad de los partidos políticos en la democracia”². En efecto, como hemos visto a lo largo de los distintos trabajos que componen este estudio, los partidos prestan un servicio público esencial: el de seleccionar, reclutar y capacitar candidatos para que ejerzan cargos públicos, movilizar a los electores, participar y luego ganar o perder las elecciones, así como conformar los gabinetes de gobierno y oposición. En un modelo ideal, los partidos agregan intereses, desarrollan alternativas de política y, en general, constituyen el principal enlace entre la ciudadanía y el gobierno. El funcionamiento de los partidos – su organización y profesionalismo, su base de financiamiento y sostenibilidad – tiene un impacto directo en la efectividad del resto del sistema político.

Sin desconocer su importancia, durante los últimos años, tanto en las democracias más antiguas como en las emergentes, ha surgido un descontento con respecto a los partidos y a los políticos, lo que ha tenido un impacto en las actitudes hacia la democracia en su conjunto³. Un motivo principal para que esto ocurra, ha sido lo que se percibe como una intromisión excesiva del dinero en la política. Ya sea que la preocupación particular se centre en las presiones del sector empresarial o en donaciones asociadas a dineros ilícitos, en la compra de votos o en el crecimiento incesante de las campañas en los medios de comunicación, la imagen pública de los partidos se ve cada vez más deteriorada por la mancha de la corrupción. Por eso el tema de la financiación de los partidos se ha trasladado en los últimos años al centro de la agenda política en varios países y regiones del mundo⁴.

En efecto, el funcionamiento de una democracia requiere de los partidos políticos y estos, a su vez, precisan recursos suficientes y oportunos para existir y cumplir sus funciones en una democracia. Así, como cualquier otra organización, necesitan generar ingresos para financiar su vida permanente, costear su operación y, muy particularmente, para ingresar y competir en la contienda electoral. Como bien señala Angelo Panebianco el dinero de los partidos es un asunto relevante, no sólo por las cantidades implicadas o por sus fuentes de origen, sino porque estos se han vuelto la columna vertebral del estado democrático⁵. En palabras del Consejo de Presidentes y Primeros Ministros de las Américas “La política es importante para mejorar la vida de todos nuestros ciudadanos. Los partidos políticos son un componente fundamental de nuestra política democrática y necesitan dinero para funcionar”⁶.

Resumiendo, si bien la democracia no tiene precio, sí tiene un costo de funcionamiento que hay que solventar⁷, y por ello es indispensable que sea el sistema democrático el que controle al dinero y no éste al sistema. De este modo el tema del financiamiento político se ha convertido en una cuestión estratégica de

² Foro Interamericano sobre Partidos Políticos (2003), p.1.

³ Latinobarómetro 2004. Los partidos políticos son las instituciones con los niveles más bajos de credibilidad ciudadana, con tan solo el 19% de apoyo. Véase: www.latinobarometro.org

⁴ Fogg, Karen et al (2003), pp. 169-178.

⁵ Panebianco, Angelo (1990).

⁶ Centro Carter (2003), p. 66.

⁷ Mboji, El H. (2003), p. 141.

toda democracia, pero al mismo tiempo dada su complejidad y los desafíos que la misma presenta, también se ha vuelto un problema, un verdadero dolor de cabeza. Como plantea acertadamente Maurice Duverger “La democracia no está amenazada por el régimen de partidos sino por el financiamiento de estos”⁸.

II. La relación entre el financiamiento y la corrupción política

El tema del financiamiento de partidos y campañas ha adquirido una importancia cada vez mayor, porque aparte de sus bondades, suele asociársele con escándalos de corrupción política y tráfico de influencias. En efecto, en América Latina, la crisis de los partidos tiene, en buena medida, vinculación con los escándalos provocados por su financiación ilegal. No debe sorprender entonces, que la demonización de la política por causa del dinero esté a la orden del día⁹.

Si bien el financiamiento de los partidos y las campañas electorales no es una actividad corrupta *per se*, la historia reciente de la política latinoamericana evidencia que a este tema, como ya se ha dicho, se lo vincula frecuentemente con la corrupción política, entendida ésta como 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”¹⁰.

La corrupción política se manifiesta bajo diversas modalidades que van desde la compra de votos y el uso de fondos ilegales, hasta la venta de nombramientos y el abuso de los recursos estatales.

Un recuento de las principales manifestaciones vinculadas a la relación entre financiamiento político y corrupción en América Latina, permite identificar las siguientes:

- la recepción de contribuciones que contravienen las regulaciones existentes;
- el uso de dinero derivado de actividades corruptas para fines partidarios o electorales;
- el uso indebido de recursos del Estado con fines político-partidarios o proselitismo, incluyendo el desvío de servicios y tiempo de los funcionarios públicos;
- cohecho anticipado: la aceptación de dinero de personas o empresas a cambio de promesas y/o favores ilícitos en caso de acceder a puestos públicos;
- cohecho: pagos a funcionarios por parte de contratistas del Estado en retribución por favores recibidos;

⁸ Citado por Hernández, María del P. (2003), mimeo.

⁹ Foro Interamericano sobre Partidos Políticos de la OEA (2003), op. cit. p. 5.

¹⁰ Esta definición procede de Christine Lanfried, citada por Navas, Xiomara (1998), p. 481. En este mismo sentido, Transparencia Internacional en su Informe Global de Corrupción 2004, define a la corrupción política como “el abuso del poder que se les ha confiado por parte de los líderes políticos para obtener ganancias, con el objetivo de aumentar su poder o su riqueza”. Véase: www.transparency.org

- la aceptación de contribuciones de fuentes cuestionables;
- participación y favorecimiento de negocios ilícitos (tóxicos, armas, juego, prostitución, etc.) y;
- utilización de dinero con fines prohibidos, como por ejemplo la “compra de votos”¹¹.

De este modo, el financiamiento de los partidos y las campañas, al verse asociado con la corrupción, lejos de contribuir a fortalecer la institucionalidad democrática, termina muchas veces produciendo el efecto contrario, es decir, agravando la crisis de credibilidad y confianza en las instituciones políticas y poniendo a la política misma “bajo sospecha”¹².

Dicha sospecha no es sólo el resultado de escándalos de corrupción revelados y comprobados, sino también de la apariencia de corrupción que se deriva de las imputaciones que se hacen entre sí los partidos y candidatos, sobre el origen dudoso y el manejo indebido de sus fondos.

Los efectos negativos para el sistema democrático de la corrupción política han sido bien señalados por Jorge Malem. Según este autor: 1) la corrupción socava la regla de la mayoría que es propia de la democracia; 2) corroe los fundamentos de la moderna teoría de la representación que está en la base del ideal democrático; 3) afecta al principio de publicidad y de transparencia; 4) empobrece la calidad de la democracia al sustraer de la agenda pública todas aquellas cuestiones que constituyen la contraprestación corrupta correspondiente a la recepción por parte de los partidos de fondos irregulares; y 5) provoca además una serie de ilícitos en cascada, esto es, los dirigentes políticos para disimular los fondos obtenidos irregularmente se ven arrojados a una especie de ley de Gresham, donde están obligados a realizar acciones incorrectas o indebidas para evitar acciones o consecuencias aún peores, con el deterioro que ello implica para la vida ciudadana.¹³

Cabe advertir, empero, que estos males no son exclusivos de nuestra región ni de países en vías de desarrollo, sino que forman parte de un pernicioso fenómeno de carácter global que ha llegado incluso a afectar a líderes de democracias consolidadas como los Estados Unidos y algunos países de Europa occidental y a numerosos países asiáticos. De este modo la polémica sobre las fuentes externas de financiamiento que afectó al Presidente Clinton; los escándalos en Francia con respecto a empleos ficticios; los fondos secretos de la CDU manejados por el Canciller Helmut Kohl, así como las dificultades que enfrentó el Primer Ministro británico Tony Blair, que lo obligó a aceptar la renuncia de uno de sus ministros y a establecer la comisión presidida por Lord Neill dirigida a reformar el sistema de financiamiento, son tan solo algunos pocos ejemplos que demuestran que aún dentro de las democracias más consolidadas, la relación entre el dinero y la política es una materia compleja y controversial.

Por su parte, en América Latina casos de financiamiento público ilícito, a través de cuentas confidenciales o partidas encubiertas, han generado numerosas crisis

¹¹ Para un análisis más detallado referirse a Zovatto, Daniel (2003), p. 41.

¹² Zovatto, Daniel (2004), p. 13.

¹³ Malem, Jorge (2003), pp. 491-494.

que colocaron en situaciones límite a varios presidentes, entre otros, a Fernando Collor de Mello en Brasil, a Carlos Andrés Pérez en Venezuela, Jamil Mahuad en Ecuador, a Arnoldo Alemán en Nicaragua y a Alfonso Portillo en Guatemala. Paralelamente, el dinero proveniente del crimen organizado y de actividades ilícitas, como el narcotráfico, ha tenido en un buen número de países, un peso relevante en el financiamiento de las campañas, como lo fue el caso de la de Ernesto Samper en Colombia.

En síntesis, si bien en principio no debe establecerse una relación directa entre el financiamiento y la corrupción política, lo cierto es que la financiación se ha convertido en muchas ocasiones en fuente de corrupción, tanto en los países en vías de desarrollo como en los desarrollados¹⁴.

Sin embargo, debemos tener presente, que los escándalos de corrupción no sólo tienen una dimensión negativa, sino que, si son debidamente aprovechados, pueden constituirse en “... la partera de las reformas”, tal y como sugiere K.D. Ewing. Lamentablemente, ésta no es la práctica usual en América Latina, dado que lo más grave en nuestros países no son los escándalos en sí mismos sino la impunidad que suele acompañarlos, lo que produce en el ciudadano una sensación de que “todo vale”, un mayor descreimiento en el sistema judicial, un incentivo adicional para operar como *free raiders*, y la sensación de que el que cumple con las leyes siempre pierde¹⁵.

Por todo ello, adherimos a las recomendaciones formuladas por Transparencia Internacional en su informe global sobre corrupción del 2004, dirigidas a combatir la corrupción política, en particular a las siguientes:

- Los gobiernos deben mejorar la legislación acerca del financiamiento político y su divulgación. Se debe dotar a las agencias encargadas de su implementación y a tribunales independientes de los recursos adecuados, facultades y poder para revisar, investigar y controlar las cuentas de los corruptos.
- Los gobiernos deben implementar una adecuada legislación sobre el conflicto de intereses, incluyendo leyes que regulen las circunstancias bajo las cuales un funcionario electo puede ocupar una posición en el sector privado o en una compañía propiedad del Estado.
- Los candidatos y partidos deben tener acceso equitativo a los medios. Se debe establecer, aplicar y mantener criterios para lograr un equilibrio en la cobertura de estos.
- Los partidos, los candidatos y los políticos deben divulgar fondos, ingresos y gastos a un organismo independiente. Esta información debe presentarse de una manera regular, sobre una base anual, tanto antes como después de las elecciones.
- Las instituciones internacionales de financiamiento y los donantes bilaterales deben tener en cuenta la corrupción cuando decidan prestar o entregar dinero a los gobiernos. Deben establecer criterios adecuados para evaluar los niveles de corrupción.

¹⁴Zovatto, Daniel (2004), op.cit. p. 19.

¹⁵Malem, Jorge (2003), op.cit. pp. 494-495.

- Se debe ratificar e impulsar rápidamente la Convención de la ONU contra la corrupción. Por su parte, la Convención de la OCDE contra el soborno debe ser fortalecida, controlada e impulsada adecuadamente. Los gobiernos firmantes deben iniciar una campaña educativa que asegure que los hombres de negocios conozcan la ley y las penalidades que acarrea quebrantarla.

Sin embargo, como bien advierte Doublet, la sola existencia de una reglamentación del financiamiento de la vida política o del financiamiento público, nunca ha protegido a los países de los escándalos políticos financieros. La razón de ello radica en la debilidad de los mecanismos de control que las propias legislaciones sobre esta materia establecen. De ahí, como veremos más adelante, la importancia de contar no únicamente con adecuados marcos regulatorios, sino también con órganos de control y un régimen de sanciones eficaz¹⁶.

III. La importancia de contar con un marco jurídico eficaz

Lo hasta aquí analizado confirma la necesidad e importancia de que el financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales cuente con un marco jurídico eficaz. Ello, al menos, por las siguientes cinco razones:

Primero, para evitar el abuso y la compra de influencias en los partidos políticos por parte de grupos de interés o individuos adinerados, con el objetivo de restablecer la confianza de los ciudadanos en el proceso político. Así, la demanda ciudadana en favor de una política limpia, ha impulsado la mayor parte de las iniciativas de regulación en años recientes.

La segunda razón pasa por establecer un campo de juego equilibrado para la competencia entre los partidos. La equidad en la competencia, como ya hemos dicho, es un principio fundamental de la democracia multipartidista. Legislar sobre el financiamiento de los partidos y las campañas electorales, puede ayudar a equilibrar las condiciones de la competencia y facilitar el ingreso de nuevos partidos al escenario político, o a reducir la presión de los grupos corporativos u otros sectores acaudalados sobre partidos existentes. Facilitar un acceso equitativo a los medios de comunicación, en particular a la televisión, es otro mecanismo apropiado para promover la equidad.

Una tercera razón es el empoderamiento de los votantes mediante normas sobre divulgación de información, dirigidas a que éstos cuenten con elementos de juicio adecuados para tomar una decisión informada el día de las elecciones. De esta forma el electorado cuenta con la posibilidad de ejercer una sanción efectiva que promueva la buena conducta de los partidos y candidatos.

Un cuarto motivo es el desarrollo y fortalecimiento de los partidos políticos, de modo que se conviertan en actores responsables en apoyo a una democracia sostenible y efectiva. Esto coloca la regulación del financiamiento en el contexto

¹⁶Doublet, Yves-Marie (2003), pp. 477-478.

más amplio de las disposiciones constitucionales y legislativas sobre los partidos políticos, y ciertamente en el de la filosofía general sobre el papel de los partidos en el sistema democrático, incluyendo la relación entre el liderazgo del partido, los candidatos, sus miembros y los ciudadanos.

Una quinta razón es asegurar un “mínimo de razonabilidad” en el uso de recursos públicos destinados a financiar actividades político-electorales. Esto es particularmente relevante dada la severa crisis fiscal que afecta a la mayoría de los países de la región.

Sin embargo, todo esfuerzo regulador del financiamiento político, debe tener en cuenta su carácter fluctuante y coyuntural en el que la adopción de una solución suele producir efectos no deseados, los cuales deberán ser, a su vez, corregidos mediante una nueva reforma legal y el fortalecimiento de los mecanismos institucionales previstos para su cumplimiento efectivo.

Por otra parte, cabe tener presente que no existe un sistema de financiamiento único, ideal, funcional a todos los países y situaciones. Por el contrario, cada país necesita diseñar y aplicar su propio sistema de acuerdo con sus valores políticos y su cultura, su sistema político y electoral, su capacidad institucional y, en general, el grado de desarrollo de su democracia. Empero, no es éste solamente un tema de normas, sino también de conductas, y en consecuencia la contribución positiva del legislador pasa por crear los incentivos adecuados para encauzar las relaciones entre dinero y política¹⁷.

De acuerdo con Karl-Heinz Nassmacher existen tres problemas fundamentales que las regulaciones sobre financiamiento deben tratar: la autonomía de los partidos políticos; la transparencia de todos los recursos financieros de los partidos; y la aplicación de las normas correspondientes. A partir de estos tres aspectos medulares, Nassmacher identifica en la práctica comparada mundial, cuatro opciones¹⁸ para la regulación del financiamiento de los partidos políticos. Tres de estas se concentran y tratan en particular cada uno de los problemas, mientras que la cuarta opción, más amplia en su alcance pero más modesta en sus expectativas, combina y trata simultáneamente los tres problemas. Dichas opciones son, en breve:

1. La opción de autonomía, que pone énfasis en la libertad y carácter privado de los partidos, y minimiza la necesidad de regulación, confiando en gran medida en los mecanismos de autorregulación y autocorrección de la competencia partidaria;
2. La opción de transparencia, que enfatiza la importancia del acceso público a la información relacionada con las finanzas partidarias, de forma que los electores asuman sus responsabilidades y libertades y hagan una escogencia informada el día de las elecciones;
3. La opción de vigilancia, que prevé un conjunto de regulaciones detalladas sobre la financiación partidista, cuya verificación e implementación está a cargo de una institución pública independiente; y
4. La opción de regulación diversificada, correspondiente al modelo practi-

¹⁷Ferreira Rubio, Delia (1997), p.7.

¹⁸International IDEA (2003), pp. 10-13.

cado en Canadá, que combina “la supervisión flexible, la regulación precisa, los incentivos públicos y las sanciones ocasionales”¹⁹.

IV. Las características formales y reales de los sistemas de financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales

En el caso concreto de América Latina, los sistemas de financiamiento vigentes en la mayoría de los países no se corresponden con los cuatro modelos generales analizados en el punto anterior, sino que sus características más bien determinan un sistema que privilegia la regulación abundante, bajos niveles de transparencia, órganos de control débiles, un régimen de sanciones bastante ineficaz y una cultura proclive al incumplimiento. Factores como el régimen de gobierno, el sistema de partidos y la cultura política, pesan en la determinación de las características fundamentales y en el funcionamiento de los sistemas nacionales de financiamiento.

El mapeo de las principales características formales y reales de dichos sistemas arroja el siguiente balance:

1. Las características formales

Entre las características formales más relevantes encontramos:

- i. En relación con el tipo de sistema de financiamiento, predomina en toda la región (94% de los países), con excepción de Venezuela, el financiamiento mixto, en el que los partidos políticos reciben tanto fondos públicos como privados para financiar sus campañas electorales y/o para sufragar sus gastos de funcionamiento ordinario.
- ii. La mayoría de los países (94%) cuenta dentro de su financiamiento público con subvenciones directas (en dinero o bonos) o indirectas (servicios, beneficios tributarios, acceso a los medios de comunicación, capacitación, etc.).
- iii. Los métodos de distribución del financiamiento público directo en la región son de tres tipos fundamentalmente: proporcional a la fuerza electoral (53%); un método combinado en el que una parte se distribuye equitativamente entre todos los partidos y la otra de acuerdo con la fuerza electoral (47%); y un tercer método en el que una parte se distribuye proporcional a la fuerza electoral y otra de acuerdo con la representación parlamentaria (6%).
- iv. En la mayoría de países (65%) se prevé algún tipo de barrera legal para tener acceso al financiamiento público. Estas refieren, específicamente, a que los elegibles para el subsidio mencionado obtengan un porcentaje mínimo de votos o que cuenten con representación parlamentaria.
- v. En cuanto al desembolso del financiamiento público si bien no existe un patrón homogéneo, prevalece el sistema que divide el desembolso en un monto anterior y otro posterior a los comicios (53%), seguido por el mecanismo de reembolso que se realiza después de las elecciones (29%) y en tercer lugar por el que se entrega antes de las elecciones (6%).

¹⁹ Idem.

- vi. La mayor parte de países establece restricciones en cuanto al origen de las contribuciones privadas, predominando las prohibiciones de donaciones de gobiernos, instituciones o individuos extranjeros (67%), de contratistas del Estado (50%) y de fuentes anónimas (44%). Algunos países establecen asimismo, límites al monto de las contribuciones privadas.
- vii. En la mayoría de los países (76%) se otorga a los partidos políticos acceso gratuito a los medios de comunicación estatales, privados o a ambos, predominando el acceso gratuito a los medios de comunicación del Estado durante la vigencia de la campaña electoral.
- viii. En casi todos los países (94%) existe algún órgano encargado del control y la fiscalización del financiamiento de los partidos, tarea que ha sido asignada en la mayoría de los casos a los organismos electorales.
- ix. Finalmente, la mayoría de los países prevé un régimen de sanciones dirigido a castigar la inobservancia de la legislación sobre el financiamiento de los partidos y las campañas electorales. Entre éstas prevalecen, por un lado, las penas pecuniarias (72%) y, por el otro (aunque en menor medida) las sanciones administrativas o de otra índole (50%) que conllevan la eliminación del registro partidario o bien la reducción o suspensión de los fondos estatales para los partidos que han violado la ley. Por su parte, un 39% de los países contempla sanciones penales para candidatos y un 35% para donantes.

2. Las características reales

Sin embargo, si deseamos tener una visión integral de los sistemas de financiamiento a escala regional, no podemos limitarnos a elaborar únicamente el mapeo de sus rasgos formales, sino que éste debe complementarse con la caracterización de la estructura del financiamiento real, el cual presentamos a continuación.

En primer lugar, y en relación con los niveles de los gastos electorales de los partidos y el destino de los mismos, debemos señalar que a pesar de no disponer de datos cuantitativos globales definitivos al respecto, es posible afirmar, con base en el criterio de la mayoría de los expertos que han participado en esta investigación, que existe una tendencia al aumento del gasto, debido entre otros factores:

- a. Al crecimiento de la sociedad y la necesidad de los partidos políticos de llevar su mensaje a millones de votantes, lo que les obliga a invertir grandes sumas de dinero en los medios de comunicación electrónicos.
- b. Al aumento en la región de la cantidad de televisores entre los habitantes de cada país. Según el Informe de Desarrollo Humano de 1997, en América Latina, para ese año, había 200 televisores por cada 1000 personas. En 2000, el Banco Mundial registró 255 por cada 1000 habitantes²⁰. Este crecimiento ha convertido a la televisión en el medio ideal para transmitir los mensajes políticos, sobre todo en las campañas presidenciales.
- c. Al cambio en el modo de hacer campaña en la región, que se asemeja cre-

²⁰ World Bank (2000).

cientemente al modelo norteamericano, donde la mercadotecnia electoral, los sondeos, los asesores de imagen y especialistas en producción se convierten en factores decisivos para llegar a los electores.

En segundo lugar, en relación con el origen de las contribuciones, los partidos han sufrido una disminución de las cuotas de los afiliados, mientras que el mayor volumen de los aportes proviene, en la mayoría de los países, de las grandes corporaciones. Paralelamente, el dinero procedente del crimen organizado y de actividades ilícitas como el narcotráfico, se presume que viene teniendo un mayor peso en el financiamiento político en la región. Si bien esta modalidad de financiamiento se caracteriza por la dificultad para ser detectada, debido a las hábiles y variadas formas que ella asume, su influencia puede ser medida a partir de los escándalos producidos con frecuencia en diferentes países. Entre ellos podemos citar a Colombia, Bolivia, Panamá y Guatemala.

En tercer lugar, cabe señalar que la estructura del financiamiento real en la región dista significativamente del esquema normativo, específicamente en lo que respecta a los mecanismos de control y a la aplicación de las sanciones debido a la debilidad de éstos y a la propensión a la impunidad.

En cuarto lugar, factores como el sistema de gobierno, el sistema de partidos, el sistema electoral y la cultura política, influyen de manera importante en la funcionalidad y la vigencia real del marco jurídico. Esta afirmación se funda en lo siguiente:

a. En relación con el sistema de gobierno

Como plantea Xiomara Navas-Carbó, el presidencialismo tiene una incidencia directa sobre las finanzas partidarias. Los sistemas políticos de América Latina se caracterizan por la combinación de sistemas presidenciales, con sistemas de representación proporcional y multipartidismo, si bien con diferencias importantes en cada uno de estos aspectos. De esta manera, son las elecciones presidenciales y no las legislativas, las que ponen en movimiento y determinan el destino de los grandes flujos de capital para las campañas electorales²¹.

Lo anterior repercute en la estructura de ingresos de los partidos y candidatos, específicamente en relación con el destino de las contribuciones de origen privado, que son las que constituyen, por lo general, la mayor parte de los fondos con que los partidos financian sus campañas.

En efecto, la primacía de los comicios presidenciales en estos sistemas, favorece que las contribuciones privadas, ante el interés de los donantes por ganar mayor influencia sobre aquellos que compiten por el poder gubernamental, se conduzcan con frecuencia directamente hacia los candidatos presidenciales o a su círculo más cercano, y no a la estructura partidaria formal.

²¹ Navas, Xiomara (1998), pp. 473-474.

b. En relación con el sistema de partidos

Si bien no podemos hablar de un único sistema de partidos en la región, ya que observamos una gran diversidad entre los sistemas de uno y otro país, existe un elemento común a la mayoría de ellos, cual es el peso del personalismo (política candidato-céntrica), que dificulta el desarrollo de partidos organizativa, estructural y democráticamente estables.

Esta característica no sólo impacta en el funcionamiento del sistema partidario, sino también en la forma en que se canalizan las contribuciones privadas, particularmente con fines electorales, las cuales, como acabamos de señalar, se hacen usualmente a través del candidato y no del partido, generando serios obstáculos para ejercer un debido control del financiamiento político.

En este escenario, el control y la fiscalización se complican debido a que en la mayor parte de los países, las sanciones están contempladas fundamentalmente para los partidos (o en algunos casos para los encargados de las finanzas partidarias) y, en menor medida, de manera individual para los candidatos o colaboradores más cercanos que actúan a título personal.

Asimismo, la debilidad estructural y organizacional de muchos partidos de la región y su funcionamiento como meras maquinarias electorales, a la vez que acenúa el destino personal de las contribuciones, complica su seguimiento y control.

c. Con respecto al sistema electoral

El sistema electoral influye directamente en la estructura y funcionamiento del sistema de partidos políticos, y por ende en la determinación de las características básicas del régimen de financiamiento de las campañas electorales. En este sentido, tanto el tipo de sistema electoral, como la simultaneidad (o no) de los comicios legislativos y presidenciales, tienen efectos en los requerimientos financieros de los partidos políticos.

En años recientes, la tendencia de la reforma electoral en América Latina ha sido pasar de una fórmula de mayoría simple o relativa (que predominó hasta fines de los 70) a un sistema de doble vuelta, con los consecuentes efectos sobre el régimen de financiamiento de los partidos y las campañas electorales: dos rondas electorales y por consiguiente la necesidad de más recursos.

Asimismo, el momento de la celebración de las elecciones presidenciales, en relación con las legislativas, es también un aspecto importante a tomar en consideración. Aunque en 11 de los 18 países las elecciones legislativas y presidenciales se celebran al mismo tiempo, en aquellos en los que no se celebran simultáneamente el requerimiento de recursos financieros se incrementa ante la necesidad de participar en una o más elecciones adicionales. Otros dos aspectos que demandan mayor cantidad de recursos son la utilización del voto preferente y la celebración de elecciones internas.

d. En lo que hace a la cultura política

El grado de profundización de los valores democráticos y un comportamiento

acorde, tanto por parte de los líderes como de la ciudadanía, resulta esencial para la vigencia real de normas que regulan el financiamiento político.

La rendición de cuentas por parte de los partidos y la vigilancia de parte de la ciudadanía constituyen hábitos poco arraigados en la cultura política latinoamericana, si bien observamos un progresivo y alentador (aunque aún incipiente) papel de los medios de comunicación y de la sociedad civil en el seguimiento y fiscalización del origen y destino de los recursos manejados por los partidos políticos.

Finalmente, a los factores arriba analizados, hay que añadir otros tres aspectos que limitan la vigencia real de los marcos normativos, favorecen la impunidad y traen consigo el riesgo de la captura de la agenda del Estado: i) Estados de Derecho debilitados; ii) la “informalidad” presente no sólo en el ámbito de la política sino también de la economía; y iii) la concentración del poder económico, incluido el espinoso tema de la propiedad de los medios de comunicación.

V. Análisis regional comparado: temático y geográfico

Corresponde ahora efectuar un análisis regional comparado del tema del financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales en los 18 países de América Latina desde una doble perspectiva: A) el análisis temático a partir de cinco líneas: sistema de financiamiento, acceso a los medios de comunicación, rendición de cuentas y divulgación, órganos de control y régimen de sanciones, y sistemas de financiamiento y perspectiva de género y; B) el análisis geográfico, desagregado en tres ámbitos: Centroamérica, Panamá, República Dominicana y México; los países andinos; y el cono sur.

Utilizamos para nuestro análisis comparado como fuente principal de información, los estudios elaborados por los expertos que tuvieron a su cargo la redacción de los cinco capítulos temáticos y de los tres capítulos subregionales, destacando de manera resumida sus principales hallazgos. En algunos casos complementamos nuestro examen con recomendaciones, tanto propias como recogidas de conferencias internacionales o estudios recientes en esta materia, dirigidas a motivar y enriquecer, sin ánimo prescriptivo, la reflexión, la agenda de reformas y el debate en torno a ella.

1. Análisis temático

a. Los sistemas de financiamiento: público, privado y mixto

El financiamiento público tiene una larga tradición en América Latina²². En forma similar a muchos regímenes políticos de Europa occidental, se optó por éste como una manera de evitar o disminuir la incidencia de intereses particulares y poderes fácticos en el desempeño de las funciones partidarias. Su objetivo es, por un lado, lograr condiciones más equitativas durante la competencia electoral entre

²² Véase tabla 1 en el Apéndice 1 de esta obra.

los diversos actores políticos y, por el otro, una mayor transparencia en materia de financiación, orientada a mitigar los altos niveles de corrupción política²³.

En efecto, la idea que subyace al otorgamiento de financiamiento público, es que éste garantiza un nivel adecuado de recursos para que la competencia electoral sea precisamente eso: una competencia con opciones reales para las partes contendientes por el acceso a posiciones de gobierno, o para ganar espacios de representación parlamentaria sobre la base de oportunidades equitativas y no en función de mayores o menores caudales financieros, que pudieran convertir los procesos electorales en meros ritos democráticos con ganadores y perdedores predeterminados. La intención es conjurar, hasta donde sea posible, los riesgos palpables que entrañan para la competencia democrática que los partidos puedan ser prisioneros de grandes agentes del mercado, o incluso, de grupos de interés que operan al margen de la legalidad²⁴.

Un argumento adicional a favor del financiamiento público es que éste se otorga con la intención de hacer que las operaciones financieras de los partidos, sus ingresos y sus egresos, corran por vías transparentes, conocidas y sujetas a los órganos de control y fiscalización del erario público. La idea es que al tratarse de recursos de los contribuyentes, los principios de transparencia y de control puedan estar garantizados de mejor manera.

Otra razón importante para la introducción del financiamiento público en América Latina, ha sido la convicción de que los partidos políticos juegan un papel trascendental en los sistemas democráticos representativos, por lo que el Estado debe asegurar que ellos dispongan del apoyo y los recursos necesarios para su funcionamiento ordinario y/o electoral, y para su institucionalización y fortalecimiento democrático.

El reconocimiento anterior coincide, además, con el *status* jurídico que los partidos políticos tienen hoy en la mayoría de las legislaciones de la región. En efecto, en América Latina la doctrina mayoritaria se inclina en favor de la tesis que ve a los partidos políticos como asociaciones privadas que cumplen funciones públicas o de interés general, debiendo por tanto ser sujetos de financiación pública.

Obviamente, el financiamiento público también genera polémica. Así, múltiples argumentos reiteran la importancia de tomar conciencia del riesgo que se corre al sustentar el sistema de financiación en grandes aportes públicos, cual es la estatización, burocratización y osificación de los partidos (es decir la dependencia económica crónica de parte de éstos de los recursos estatales y la consiguiente pérdida de contacto con la sociedad), lo cual repercute en una merma de su libertad, en su acomodo al *status quo* y en su alejamiento de la cambiante realidad social²⁵. Otro tipo de riesgos que podrían ser generados por un financiamiento estatal excesivo, es que la dependencia casi exclusiva de los fondos públicos provoque el alejamiento del aparato central del partido de sus bases y reduzca su

²³ Otro de los propósitos del financiamiento público, según sus defensores, es liberar a las fuerzas partidarias de la "humillante tarea de pedir dinero", permitiéndoles concentrarse en sus labores de tipo político. Véase Gidlund, Gulland (1991), p. 25.

²⁴ Woldenberg, José (2003), pp. 20-21.

²⁵ Del Castillo, Pilar & Zovatto, Daniel (1998), pp. XXVI-XXVII.

necesidad de acrecentar el volumen de afiliación partidaria²⁶.

Sin embargo, y sin desconocer algunos de los efectos negativos que podría generar un sistema que pivote fundamentalmente en fondos públicos, es preciso tener presente que uno basado exclusivamente en el financiamiento privado tiene también sus riesgos, entre ellos, permitir la influencia desmesurada de determinados individuos o corporaciones (legales o ilegales) sobre los partidos y los poderes públicos, frente a la necesidad de las agrupaciones partidarias y los candidatos por la obtención de recursos económicos, sin importar muchas veces la naturaleza de las fuentes. Esta última tendencia negativa se fortifica debido a que los aportes de los afiliados constituyen una proporción cada vez menor en el financiamiento de los partidos políticos latinoamericanos.

De todas maneras, cabe apuntar en favor del financiamiento privado, que el provenir los recursos en su mayoría directamente de los ciudadanos debería ser visto, en principio, como una prueba del sano arraigo de los partidos en la sociedad en la que éstos operan, siempre y cuando existan limitaciones respecto a su origen, topes en relación con su monto, mecanismos de control efectivos y otra serie de garantías dirigidas a evitar el abuso y la desigualdad. Además, la necesidad de recolectar dinero puede tener efectos colaterales positivos, pues ésta constituye un poderoso incentivo para reclutar nuevos miembros. Asimismo, las actividades de búsqueda de fondos tienen el efecto de crear redes de simpatizantes que, en tiempos de campaña, estarán mejor preparados para cumplir tareas políticas.

En suma, la experiencia latinoamericana comparada evidencia las dificultades financieras de los partidos para sostenerse y consolidarse, así como los riesgos de que su financiamiento (tanto ordinario como electoral) sea exclusivamente privado. Como bien ha dicho José Woldenberg, es improbable que los sistemas pluralistas alcancen y mantengan un equilibrio razonablemente equitativo y competitivo sin un financiamiento público²⁷.

Por todo ello, y si bien somos de la opinión de que no existe un sistema ideal de financiación, nos pronunciamos a favor de un sistema mixto debiendo cada país, en función de su situación particular y de los objetivos que se persiguen, determinar los porcentajes de dinero público y privado. Creemos asimismo, que para compensar los posibles riesgos burocratizadores del financiamiento público valdría la pena establecer un sistema de fondos de contrapartida (“*matching funds*”), en virtud del cual un porcentaje de la ayuda pública esté condicionada a que los partidos recauden recursos por su propio esfuerzo, prefiriendo aquellos fondos que provengan de numerosas y pequeñas contribuciones, en lugar de pocas y grandes sumas de dinero.

a.1. El financiamiento mixto: la opción dominante en América Latina

Como se desprende del estudio de De la Calle²⁸, un examen comparado de la legislación electoral de los países latinoamericanos muestra que todos sus ordenamientos electorales regulan el tema del financiamiento de los partidos, si bien en

²⁶ Gidlund, Gulland (1991), *ibid.* cit.

²⁷ Woldenberg, José (2003), *op. cit.* pp. 23-24.

²⁸ Véase De la Calle, Humberto. Capítulo 1 de la I Parte de esta obra.

términos, modalidades y grados de intensidad variados. Así, mientras algunos ordenamientos cuentan con normas detalladas en esta materia, otros países en cambio, se caracterizan por contar con regulaciones generales y escasas. Vale sin embargo anotar, que algunos países como Chile y Perú, hasta ahora caracterizados por su exigua regulación en este tema, han aprobado recientemente leyes que procuran regular más detalladamente la financiación política²⁹.

En relación con el tipo de financiamiento, predomina en toda la región (salvo en Venezuela) el sistema mixto. Si bien en algunos casos, como el de México, prevalecen los fondos públicos sobre los privados, en la mayoría de los países el financiamiento privado es mayoritario.

a.2. La regulación del componente público del financiamiento mixto: principales rasgos y tendencias

Un análisis de los principales rasgos y tendencias del financiamiento público en la región, muestra lo siguiente:

- Con el establecimiento en el 2003 del financiamiento público directo en las legislaciones peruana y chilena, se consolidó una tendencia en la región a instaurar en todos los países – salvo en el caso de Venezuela- el sistema de financiamiento estatal compuesto (directo e indirecto). Esta modalidad de financiamiento combina los aportes de dinero, bonos o préstamos (financiamiento directo), con el otorgamiento de facilidades en cuanto a servicios, infraestructura, exoneraciones, acceso a los medios de comunicación, entre otros (financiamiento indirecto).
- Los aportes del Estado se distribuyen principalmente con base en la fórmula de proporcionalidad en relación con el número de votos obtenidos en las últimas elecciones y en segundo lugar, mediante un método combinado en que una parte se distribuye equitativamente entre todos los partidos y la otra de acuerdo con la fuerza electoral. Si bien este criterio es razonable, porque considera el grado de arraigo social de cada partido y su caudal electoral, también es cierto que tiende a prolongar las desigualdades entre los llamados partidos grandes y los pequeños, así como con los de reciente incorporación en la contienda político electoral. Ciertamente los propulsores de la igualdad señalan que estos requisitos bloquean el acceso de nuevas opciones lo que puede crear “una suerte de pugna entre *insiders* y *outsiders* de la arena electoral”³⁰. Precisamente, estas razones han provocado que en algunos países se busque una combinación entre criterios de proporcionalidad y de equidad. Argentina, Brasil, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú y República Dominicana han establecido fórmulas híbridas en ese sentido.
- Además de estos criterios, otro elemento que incide en la equidad de la contienda, se refiere al momento del desembolso del financiamiento

²⁹ En Chile se aprobó la Ley No.19884 sobre Transparencia, límites y control del gasto electoral, en julio del 2003. En Perú, en octubre del mismo año, se aprobó la Ley No.28094 de Partidos Políticos.

³⁰ Woldenberg, José (2003), op.cit. p. 22.

directo. Este es un elemento importante porque cuando no se prevé expresamente un sistema especial para incluir o dar facilidades a los nuevos o pequeños partidos, se corre el riesgo de poner en situación de desventaja a aquellas fuerzas políticas que participan por primera vez.

En efecto, si la entrega del subsidio se realiza con posterioridad a las elecciones, es dable pensar que se desfavorece a aquellos partidos de reciente creación, con menores recursos financieros o con menor capacidad crediticia. No obstante, el subsidio posterior, que adquiere más bien la calidad de reembolso, puede tener efectos positivos en lo relativo al control de los gastos electorales. En cierta forma este último sistema contribuye a ejercer una mayor presión sobre las organizaciones políticas para que registren y reporten, en forma detallada y transparente, sus ingresos de origen privado y sus gastos reales. En este campo específico predomina en América Latina la fórmula que distribuye una parte antes de las elecciones y otra después (53% de los países).

- Una particularidad de las campañas políticas actuales, especialmente de las presidenciales, basadas fundamentalmente en el manejo de la imagen de los candidatos y en la difusión masiva de los mensajes políticos, hace del tema del acceso a los medios una cuestión clave. Destaca en esta área la importancia, cada vez mayor, de la televisión como factor determinante en la vinculación y comunicación de los candidatos con el electorado. De este modo, el apoyo más importante a señalar dentro del financiamiento público indirecto en la región, lo constituye el acceso gratuito de los partidos políticos a los medios de comunicación estatales o privados. Precisamente por su relevancia, en esta obra hemos dedicado un estudio temático específico al acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación³¹.
- Existe una tendencia en la región a favor del financiamiento público para el fortalecimiento y desarrollo institucional de los partidos, incluidas actividades tales como la investigación, la formación y la capacitación de cuadros partidarios³². Tal es el caso de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, México, Panamá y Perú. Esta tendencia responde a la “urgencia de “deselectorizar” la actividad de los partidos. Sin perjuicio de que el financiamiento se ofrezca de manera pública o mixta, resulta fundamental generar marcos institucionales que permitan un financiamiento permanente de las actividades regulares de los partidos, más allá de las campañas electorales”³³.

a.3. La regulación del componente privado del financiamiento mixto: principales rasgos y tendencias

Como se señaló anteriormente, no hay duda que el financiamiento privado constituye un recurso legítimo y necesario para los partidos políticos, el cual tiene

³¹ Véase Rial, Juan, Capítulo 2 de la I Parte de esta obra. Véase asimismo punto V. 1. b de este capítulo, p. 314.

³² Foro Interamericano sobre Partidos Políticos de la OEA (2003), op. cit. p.7.

³³ Arias, César. (2004), en www.observatorioelectoral.org

virtudes y riesgos. Entre las primeras cabe destacar que ayuda a los partidos políticos a afinar sus puentes de contacto con la sociedad, y que la necesidad de las organizaciones partidarias de buscar recursos más allá de los que les otorga el Estado, hace que las mismas tiendan a mejorar la eficiencia en el manejo de sus presupuestos. Por su parte, el tráfico de influencias, la captura de la agenda del Estado y los escándalos de corrupción política, todos riesgos asociados al financiamiento privado, han determinado que la mayoría de los países (72%), haya introducido prohibiciones en cuanto a su origen y algunos hayan impuesto límites en relación con sus montos. Solamente Colombia³⁴, El Salvador, Guatemala, Panamá y Uruguay no establecen limitación alguna en esta materia. En general, a través del establecimiento de estas barreras o restricciones a las contribuciones privadas, se procura evitar grandes desequilibrios o asimetrías en las arcas de los partidos; disminuir la magnitud de las contribuciones “plutocráticas” y la consiguiente influencia indebida de los “*fat cats*” o de instituciones y grupos de interés sobre las instituciones y políticas públicas; así como impedir la vinculación de las agrupaciones partidarias y candidatos con dinero proveniente de actividades ilícitas, particularmente del narcotráfico.

Las principales modalidades en materia de prohibiciones y limitaciones son:

- En la mayoría de los países (72%) se establecen prohibiciones en cuanto al origen de las contribuciones privadas, destacando, en primer lugar, aquellas provenientes de gobiernos, instituciones o individuos extranjeros (67%); en segundo lugar las contribuciones de contratistas del Estado (50%) y en tercer lugar, las donaciones anónimas (44%).
- Además de las prohibiciones por su origen, que son las más comunes, existen también limitaciones en cuanto al monto de las contribuciones individuales, como en el caso de Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Chile, Ecuador, México, Paraguay y Perú.

Sin bien en principio estamos de acuerdo con la introducción de prohibiciones y límites a las contribuciones privadas, la experiencia latinoamericana demuestra que la facilidad de su regulación contrasta con la dificultad de asegurar su cumplimiento, más aun cuando la legislación no establece los mecanismos y recursos necesarios para garantizar su eficacia o la sanción en caso de trasgresión. De ahí que compartimos la opinión de los expertos que privilegian, como alternativa a las prohibiciones y limitaciones, utilizar mecanismos de rendición de cuentas y de divulgación amplia dirigidos a aumentar la transparencia del financiamiento político.

Resumiendo, como bien expresa De la Calle³⁵, aunque el financiamiento público ha cumplido en América Latina, en cierto grado, sus metas de fomentar la equidad, la autonomía y la transparencia, éste convive con un alto nivel de financiamiento privado rodeado de incertidumbre y sospechas. No debemos olvidar que estamos en una región con tradiciones políticas y culturales que favorecen el clientelismo y la impunidad, y que prácticas de subregistro, dobles contabilidades,

³⁴ Si bien en Colombia no hay límites a los montos de las donaciones privadas, se establece un tope máximo a los gastos de campaña, lo que funciona en cierto modo como un límite indirecto.

³⁵ Véase De La Calle, Humberto. Capítulo 1 de la I Parte de esta obra.

estructuras paralelas, desvío de donaciones, etc., no son fáciles de erradicar de un día para otro. De ahí que la ley no sea el único instrumento disponible. Distintos tipos de incentivos a los actores, al igual que mecanismos culturales y pedagógicos también deben ser utilizados en la formación ciudadana para el acatamiento de las reglas y la búsqueda de la transparencia, y para fortalecer la inversión democrática.

Por todo ello, creemos que es urgente y fundamental instalar en las agendas políticas, tanto regional como nacionales, un debate profundo sobre el tema del financiamiento político que trate minuciosamente sus características; su impacto sobre las condiciones de equidad de la competencia electoral, sobre la autonomía de los partidos frente a los grandes grupos económicos, sobre los niveles de transparencia en el origen y destino de los recursos, sobre el fortalecimiento de los partidos y la institucionalización de los sistemas partidarios, sobre la cultura política, así como su papel en el proceso de consolidación de la democracia en América Latina.

b. El acceso a los medios de comunicación

En cuanto al acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social, cabe distinguir, según se trate de la televisión, la radio y la prensa escrita. Sin embargo, como ya hemos mencionado, los métodos de hacer y participar en la política han cambiado sustancialmente en los últimos años. La política se expresa hoy, más que nunca, a través de los medios de comunicación social.

El acceso que los partidos políticos tienen a los medios de comunicación electrónicos en América Latina, puede verse como un *continuum* compuesto por diversas modalidades, que Rial en su trabajo resume de la siguiente forma³⁶:

- Franja electoral gratuita y franja para expresión de pensamiento partidario en tiempo interelectoral. Única forma de propaganda permitida. Se prohíbe el pago de espacios a fuerzas políticas. Puede ser en la televisión y también en la radio, o únicamente en alguno de esos medios. Esto sólo se da en Brasil y Chile³⁷.
- Combinación entre uso de franjas reguladas públicamente y libertad de contratación en un esquema de tres niveles. Una franja gratuita, más espacios pagos con fondos públicos, más espacios contratados privadamente.
- Franja electoral en medios estatales y privados, más posibilidad de contratar espacios privadamente. En algunos países también hay franjas fuera del período electoral.
- Franja en espacio estatal más posibilidad de contratar espacios privadamente. En todos los casos la franja estatal es prácticamente irrelevante y en algunos casos inexistente. La contratación de publicidad suele no tener límites.
- Libertad de contratación de tiempo en radio y televisión.

³⁶ Véase Rial, Juan. Capítulo 2 de la I Parte de esta obra.

³⁷ Brasil prohíbe en la televisión la propaganda electoral comercial, garantizándoles a cambio a los partidos una franja diaria de publicidad gratuita durante la campaña electoral. Chile, por su parte, prohíbe la contratación en televisión abierta, en donde otorga la franja gratuita, pero es posible contratar propaganda electoral en radioemisoras, televisión por cable y prensa escrita.

A partir de las modalidades citadas, surgen dos tendencias relevantes en la regulación: en primera instancia, la mayoría de los países (76%) confiere a los partidos espacios gratuitos en los medios de comunicación electrónicos, sobre todo en la televisión pública. Por otro lado, se observa en la región la intención de otorgar este tipo de financiamiento indirecto exclusivamente para fines de propaganda electoral, siendo Brasil, Colombia, México y Perú los únicos países donde la legislación electoral específica que el acceso de los partidos a los medios de comunicación es de carácter permanente. No obstante la existencia de beneficios estatales en este sentido, en la mayoría de los países queda aún mucho por avanzar en relación con la regulación referida al acceso a los medios, particularmente en razón de que los efectos alcanzados sobre la equidad en la contienda y sobre el control de los gastos electorales no parecen haber sido significativos, como se expone en el siguiente punto.

En cuanto al acceso de los partidos a la prensa escrita, en la mayoría de los países éste es amplio, si bien en algunos casos existen límites tales como en Costa Rica, Bolivia, Ecuador y Nicaragua.

b.1. La difícil tarea de garantizar el acceso equitativo a los medios de comunicación

El tema de los medios de comunicación está ligado a dos principios democrático-electorales básicos como son la equidad y el derecho a la información. Por una parte, todos los partidos deben tener la oportunidad de presentar a los ciudadanos, a través de los medios de comunicación, a sus candidatos, plataformas y programas electorales. Por otra, los electores deben tener la posibilidad de informarse adecuadamente acerca de las opciones electorales y de sus propuestas, como una base mínima para realizar una “elección informada”³⁸.

No obstante, en los hechos el principio de equidad resulta difícil de garantizar. Son varias las causas que obstaculizan el acceso igualitario de las agrupaciones partidarias y sus candidatos a los medios de comunicación. Por un lado, los dueños y administradores de los medios frecuentemente se encuentran vinculados con poderosos grupos económicos y políticos. Aún en los medios de propiedad colectiva, es común que los que controlan las acciones tengan intereses específicos que promover o defender, que los lleven a privilegiar o brindar mayores espacios o tiempos a aquellos grupos políticos que, manifiesta o veladamente, representen dichos intereses.

Así, no obstante la existencia de iniciativas estatales en este campo, en la mayoría de los países aún existen profundas inequidades provocadas fundamentalmente por:

- i. El predominio en la región de una fórmula que combina el acceso gratuito a los medios, especialmente a los estatales, con una alternativa de contratación de los medios privados poco regulada y por lo general difícil de controlar. La contratación privada produce frecuentemente desequilibrios

³⁸ Véase al respecto, Goodwin-Gill (1994), pp. X-XIV. También Centro Carter (2003), p.40.

entre los diferentes partidos, en la medida en que son éstos y los candidatos que disponen de mayores recursos los que tienen más acceso a los espacios privados.

- ii. La baja audiencia que caracteriza, por lo general, a las televisoras y frecuencias del Estado, que obliga aún a los pequeños partidos a optar por la contratación de los medios de comunicación privados. De alguna forma, el subsidio estatal indirecto se torna entonces irrelevante.
- iii. Los efectos de la revolución de las comunicaciones sobre el financiamiento de la política, deja desactualizadas determinadas disposiciones jurídicas que regulan el acceso de los partidos a los medios de comunicación. Si con la televisión por cable se generaron vacíos de regulación y dificultades para el control, la televisión satelital y la propaganda diseminada por “internet” produce mayores complicaciones. El hecho de que la televisión satelital se produzca y transmita desde fuera de las fronteras nacionales, deja al Estado desprovisto de métodos de fiscalización, en la medida en que no tiene potestades sobre el espacio en que operan dichas empresas. Dificultades similares se enfrentan para regular el uso de “internet” con estos fines. Estos aspectos pueden incrementar la desigualdad, pues son los partidos con mayores recursos y contactos internacionales los que están en capacidad de incursionar en esta nueva modalidad para transmitir sus mensajes políticos³⁹.
- iv. Si bien en muchos países se establecen espacios gratuitos para los partidos, en pocos de ellos se contempla el apoyo para hacer frente a la producción de la propaganda. La tarea de producción requiere de altas sumas de dinero ya que en una época de mercadeo político, resulta necesaria la asistencia y apoyo de profesionales en publicidad, imagen y comunicación, si se pretende competir por la atención de la teleaudiencia⁴⁰.
- v. El tratamiento de la noticia en programas políticos y en noticieros es, en algunos casos, parcializado a favor o en contra de determinados partidos o candidatos.
- vi. La ausencia de capacidad de los organismos electorales, en la mayoría de los países, para llevar a cabo un efectivo seguimiento y control de la propaganda política y la comunicación social. En América Latina, salvo el caso de México, este déficit se hace sentir en casi la totalidad de los organismos electorales. Como indica Rial en su análisis, este es un problema que tiene su raíz en la incapacidad de los estados para construir instituciones de control que cuenten con los recursos adecuados para poder ejercer funciones contraloras e imponer efectivamente sanciones.

b.2. Los medios de comunicación ¿disparadores del gasto electoral?

La relación de los medios de comunicación (en particular la televisión) con el financiamiento de la política es una relación de carácter complejo y hasta contradictorio. Por un lado, los medios juegan un papel central en la fiscalización de la

³⁹ Rial, Juan (1999), mimeo.

⁴⁰ Foro Interamericano sobre Partidos Políticos de la OEA (2003), op.cit. p.8.

conducta de los funcionarios públicos y de los políticos, pero por el otro, los medios electrónicos, en especial la televisión, son la causa principal –en la época actual de la “videocracia” y del homo videns⁴¹– por la que los partidos necesitan grandes sumas de dinero para llevar a cabo sus campañas electorales, especialmente las presidenciales.

La casi totalidad de los analistas que colaboraron en esta investigación concuerdan en que los costos de las campañas han ido en aumento, existiendo la percepción generalizada de que uno de los rubros más onerosos es el pago de la publicidad política en la televisión⁴². Asimismo, de acuerdo con Juan Rial, los testimonios de los principales líderes políticos asistentes a la II y III Reunión del Foro Interamericano sobre Partidos Políticos de la OEA sugieren que en Latinoamérica, al menos entre un 60 y 80% de los gastos electorales corresponden a la televisión⁴³. A una conclusión similar llegaron los participantes en la conferencia organizada por el Centro Carter en el 2003 en Atlanta, al señalar que, “las campañas electorales son más costosas de lo que quisiéramos que fuesen, debido mayormente a los gastos en televisión...” agregando que “los altos costos de los medios, en particular de la televisión, forman parte de la corrupción”⁴⁴. Por su parte, los participantes del taller “La televisión ¿un mal necesario?”, reunidos durante la III reunión del FIAPP en Cartagena de Indias en noviembre del 2003, también se expresaron en este sentido, si bien no hubo consenso sobre cuál debe ser la respuesta adecuada a esta problemática. Tampoco hubo acuerdo entre los participantes sobre la influencia que la televisión tiene en la política electoral, ya que mientras algunos opinaron que el partido que más pauta es el que generalmente gana, otros en cambio, recordaron que varios políticos conocidos han llegado recientemente al poder sin el apoyo de los medios de comunicación o incluso en contra de la voluntad de éstos⁴⁵.

Desde una perspectiva diferente, Kevin Casas sostiene que si bien hoy son pocos los que cuestionan el papel fundamental que desempeñan los medios de comunicación en las contiendas electorales, resultan menos claras sus consecuencias para el financiamiento de los partidos y de las elecciones. Para este autor la preocupación sobre el crecimiento de los gastos en medios ha oscurecido otros aspectos del problema que son, claramente, muy importantes desde una perspectiva de financiamiento político. Y agrega “el principal entre todos ellos es el fenómeno de los fuertes descuentos de precios otorgados a partidos y candidatos en época de campaña por parte de los dueños de las emisoras, en particular los dueños de las cadenas televisivas. En muchos casos, esta práctica ha dado lugar a fuertes desigualdades electorales, al igual que a cuestionables intercambios entre quienes deciden las políticas públicas y los dueños de los medios”⁴⁶, lo cual convierte a estos en donantes muy poderosos.

Resumiendo, si bien existe acuerdo en el papel cada vez más importante que juegan los medios de comunicación, en particular la televisión, en la política en

⁴¹ Sartori, Giovanni (1999), p.159.

⁴² Véase De La Calle, Humberto. Capítulo 1 de la I Parte de esta obra.

⁴³ Véase Rial, Juan. Capítulo 2 de la I Parte de esta obra.

⁴⁴ Centro Carter (2003), op.cit. pp. 42 y 50.

⁴⁵ Foro Interamericano sobre Partidos Políticos de la OEA (2003), op. cit. p. 8.

⁴⁶ Casas, Kevin (2004), pp. 70-71.

general y durante las campañas electorales en particular, no existe en cambio consenso sobre cuál debe ser el mejor camino a seguir. Para algunos, la regulación constituye una solución, mientras que otros estiman que los espacios gratuitos no resuelven el problema, en la medida en que los costos de producción de la propaganda son cada vez mayores. De los estudios que se han realizado hasta el presente, no puede decirse empero que el espacio gratuito o la limitación de tiempos posibles de uso de los medios de comunicación, especialmente la televisión, o la prohibición de la publicidad pagada, tenga una incidencia sustancial y que cambie el resultado electoral, pero sí parece claro que estas medidas han favorecido la convivencia y la tolerancia dentro del sistema político y que tienden a atenuar los niveles de corrupción asociados a la actividad política y a mejorar la deteriorada imagen de los partidos⁴⁷.

Pero con independencia de este debate, lo cierto es que la televisión se ha vuelto inevitable debido a la manera en que se llevan a cabo las campañas electorales, sobre todo las presidenciales. De ahí que el desafío consista en que su utilización por los partidos repercuta positivamente en favor de su fortalecimiento y en el de la democracia.

En nuestra opinión, y dada la creciente importancia que han adquirido los medios de comunicación como disparadores del gasto electoral, especialmente la televisión durante las campañas presidenciales en varios países de la región, es importante que los gobiernos adopten reformas dirigidas a: i) Reducir la duración de las campañas⁴⁸; ii) Poner límites a los gastos en medios de comunicación; iii) Facilitar, vía recursos públicos, un acceso equitativo de todos los partidos a los medios de comunicación (tanto públicos como privados); iv) Propiciar un manejo profesional, pluralista y objetivo en el tratamiento de las noticias políticas y electorales; y v) Tratar de impedir la concentración de la propiedad de los medios en pocas manos⁴⁹.

Asimismo, en lo que refiere a la regulación del acceso de los partidos a los medios de comunicación, compartimos la opinión de que toda reforma debería prestar atención, al menos, a los siguientes aspectos⁵⁰:

1. La normativa no debe ser de carácter general, sino tomar en cuenta las características propias de cada país, debiendo asegurar un acceso justo y equitativo de los partidos políticos a los medios.
2. Hay que evitar siempre que la regulación viole o limite las libertades de prensa y expresión, asegurando al mismo tiempo que las leyes sobre inju-

⁴⁷ Foro Interamericano sobre Partidos Políticos de la OEA (2003), *ibid.cit.*

⁴⁸ El objetivo de reducción del tiempo de campaña tropieza, sin embargo, con múltiples dificultades. Están, por una parte, las resistencias que oponen candidatos interesados en posicionar su imagen con suficiente antelación como para lograr ventajas iniciales contra sus adversarios e, incluso, presionar a sus propios partidos. Pero, además, se hace cada vez más arduo diferenciar los períodos electorales de los no electorales debido a las múltiples elecciones que el mismo desarrollo democrático demanda y establece, y porque al período electoral propiamente dicho hay que sumarle las campañas internas de las organizaciones políticas, que de internas sólo tienen el nombre pues se desarrollan con toda publicidad y como un elemento más de la campaña externa. Se requiere, por lo tanto, el desarrollo de criterios claros en esta materia por parte de los organismos de control.

⁴⁹ Del Castillo Pilar & Zovatto, Daniel (1998), *op. cit.* p. XLIX.

⁵⁰ Véase al respecto: Centro Carter (2003), *op.cit.* pp. 42-43.

rias y calumnias no obstaculicen la cobertura de los medios. Se debe fortalecer el rol del relator para la libertad de expresión de la OEA en la promoción de transparencia en las campañas políticas.

3. Hay que aumentar la transparencia en el uso de los medios durante las campañas. Vale la pena asimismo, estimular a los medios a que adopten estándares voluntarios en cuanto al balance necesario en la cobertura de las campañas y la separación entre el reportaje y la emisión de opiniones.
4. Hay que promover la divulgación de los gastos de los partidos en los medios, así como de las tarifas que éstos cobran por la publicidad política.
5. Hay que adoptar leyes de acceso a la información que aseguren la transparencia en el uso de los recursos del Estado para fines de campaña.
6. Hay que alentar a las organizaciones de la sociedad civil para que monitorean las campañas en los medios.

c. La rendición de cuentas y la divulgación

Una de las razones más importantes para regular la financiación de los partidos y las campañas electorales, usualmente relacionada con las opciones de “autonomía” y “transparencia”, es el empoderamiento de los votantes. Se argumenta en este sentido, que al poner a disposición de la ciudadanía la información necesaria sobre los movimientos financieros de los partidos, se posibilita al elector tomar una decisión informada el día de las elecciones. De esta forma queda en manos del electorado, la sociedad civil y los medios de prensa, la posibilidad de una sanción efectiva que promueva la buena conducta entre los partidos y los candidatos. La rendición de cuentas y la divulgación de la información, se tornan en consecuencia, en dos de los recursos más efectivos para controlar los movimientos financieros de los partidos políticos y candidatos, y para evitar –o al menos reducir- los excesos en el financiamiento de las campañas y la influencia del dinero ilícito.

Como bien lo señala Ferreira en su estudio, el desafío en esta materia, pasa entonces por crear los medios para que la relación entre dinero y política sea cada vez más transparente, y posibilite al ciudadano el ejercicio del voto informado, a la vez que estimule a los partidos a ejercer un control recíproco para ajustar su conducta a las normas existentes y a las expectativas de la ciudadanía⁵¹.

c.1. La rendición de cuentas

El análisis efectuado por Ferreira de las características de la región en relación con esta cuestión, evidencia que la mayor parte de los países latinoamericanos (89%), a excepción de El Salvador y Uruguay, ha incorporado en sus legislaciones la obligación de rendir cuentas.

Elementos fundamentales para el ejercicio de una eficiente rendición de cuentas son⁵²: la relevancia de la información; los sujetos responsables de la rendición; la oportunidad de su presentación; la uniformidad de los datos aportados y la facilidad de acceso a la información; y la capacidad de los órganos de control.

⁵¹ Véase Ferreira Rubio, Delia. Capítulo 3 de la I Parte de esta obra.

⁵² Idem.

Un mapeo comparado de los 18 países latinoamericanos sobre estos elementos permite señalar lo siguiente:

- i. Si bien la rendición de cuentas se encuentra, en algunos países, dirigida fundamentalmente a responder por el buen manejo y destino de los fondos provenientes del Estado, en América Latina existe una tendencia al establecimiento de procedimientos que contemplan, tanto la rendición de cuentas relativa a las subvenciones públicas, como a los ingresos de carácter privado y a los movimientos financieros de los partidos realizados sobre la base de tales contribuciones, siendo Guatemala el único país en que la rendición de cuentas está ligada estrictamente a la financiación pública. En los países restantes deben hacerse públicos o someterse a consideración del órgano de control, los movimientos financieros realizados tanto con fondos públicos como privados.
- ii. Aunque la obligación de rendir cuentas debe alcanzar a todos los actores importantes en el proceso de financiamiento, en América Latina, en casi todos los casos (89%), la tarea de la rendición recae fundamentalmente en los partidos políticos, siendo pocos los países en los que la legislación electoral involucra a los candidatos u otros actores en este procedimiento. Este comportamiento, claramente se mueve en contra del objetivo de transparencia. De igual modo es importante indicar que no basta con registrar los ingresos del partido o candidato: las rendiciones de cuentas deben reflejar también, y de manera detallada, todos sus gastos a fin de poder establecer la relación entre ingresos y egresos y poder medir el nivel de transparencia en el manejo de las cuentas.
- iii. No es muy común en la región que los funcionarios electos (o que hayan asumido su cargo) sean removidos de su puesto en caso de que la información sobre rendición de cuentas demuestre algún tipo de trasgresión a las normas que rigen el financiamiento de los partidos y las campañas. Además del volumen de información que pueda generar la rendición de cuentas, en todos los países de la región los procedimientos de este tipo se llevan a cabo una vez realizadas las elecciones. Lo anterior hace imposible la detección de operaciones irregulares que puedan ser sancionadas no solo judicialmente, sino también a través del voto popular.
- iv. Los órganos encargados del control y auditoría carecen, en muchos casos, de la infraestructura y el presupuesto necesario para desarrollar las funciones previstas en la ley. Asimismo, muchos de ellos son integrados con criterios partidarios, por lo que difícilmente cuentan con la independencia de criterio necesaria para ejercer la labor de control⁵³.

Por todo ello, es imperativo avanzar hacia el diseño de mecanismos que faciliten una rendición de cuentas clara y detallada, que establezcan responsabilidad sobre todos los involucrados en el manejo de las finanzas, y que permitan la verificación y control de la información. Asimismo, es prioritario contar con institu-

⁵³ Ferreira Rubio, Delia (1998), p. 77.

ciones que ejerzan una verdadera fiscalización sobre el uso del dinero en la política. No tiene sentido, por ejemplo, requerir un alto volumen de información si no se cuenta con los instrumentos y recursos para procesarla adecuada y oportunamente.

c. 2. La divulgación

Como bien apunta Gene Ward la divulgación es a la política lo que los informes financieros son a los negocios. La divulgación cumple con dos funciones clave: contabilidad y rendición de cuentas, las cuales sirven como medidas preventivas y como herramientas de control para combatir la corrupción política. El concepto divulgación en el ámbito del financiamiento político hace referencia a cuando el público es informado sobre “¿quién dio cuánto, a quién, para qué propósito y cuándo?” Empero, y pese a su importancia, esta es la modalidad menos practicada de las cinco existentes dirigidas a controlar los flujos de dinero en la política⁵⁴.

El análisis de Ferreira en esta materia evidencia la existencia de una tendencia regional hacia la apertura de la información a los ciudadanos, a través de la publicación de los balances de los partidos, aunque ésta es aún incipiente y se refiere principalmente a la publicación en gacetas y diarios oficiales, normalmente, de poca circulación.

Dado que la publicación en los diarios oficiales no produce mayores efectos en términos de control, porque la información de los ingresos y gastos de los partidos no llega todavía a la gran mayoría de la población, se impone la necesidad de buscar nuevos mecanismos para que los partidos y candidatos hagan públicos y transparentes sus movimientos financieros, la forma en que administran sus recursos, así como el origen o destino de los fondos con los que financian sus actividades.

Dar cuenta a la población acerca de quiénes contribuyen con la causa electoral o permanente de los partidos, resulta trascendental para verificar la coherencia del discurso de los candidatos y la sinceridad de la postura de los partidos en relación con determinados temas. Sólo con este tipo de información, los electores estarán en capacidad de emitir un “voto informado”⁵⁵. En este sentido, Nassmacher indica que el principal objetivo de la rendición de cuentas y su correspondiente publicación es “...posibilitar que cualquier persona pueda plantear sus inquietudes sobre el financiamiento político para el debate público, o para incitar a los partidos políticos y candidatos a que utilicen sus recursos sin generar controversias. El ciudadano elector está llamado a actuar como árbitro en casos de mal manejo financiero”⁵⁶.

En torno a este tema existe actualmente un gran debate, en tanto la transparencia, como un fin social y colectivo, se enfrenta con el interés privado de los donantes a los partidos. Así, se ha argumentado que la búsqueda de la transparencia lesiona también el derecho individual a la intimidad e, incluso, atenta contra la secretividad del voto. Sin embargo, el conflicto entre la prevalencia del interés

⁵⁴ Según este autor existen cinco medidas principales para controlar el dinero en la política: financiamiento público, vetos y prohibiciones, límites a los gastos, límites a las contribuciones y divulgación absoluta. Véase al respecto: Transparencia Internacional (2004), pp. 57-58. También USAID (2003).

⁵⁵ Ferreira Rubio, Delia (1998), op. cit. p. 73.

⁵⁶ Nassmacher, Karl-Heinz (1992), p. 258.

colectivo sobre el interés individual debe ser resuelto según el contexto jurídico, social y cultural en que se inserte. En este sentido es interesante observar que, aunque la divulgación de la información también tiene sus detractores⁵⁷, en general los líderes empresariales latinoamericanos apoyan la divulgación de los aportes de campaña, y reconocen que ésta es importante para la democracia⁵⁸.

Si bien en América Latina se han producido avances en cuanto a la rendición de cuentas, aún resta mucho por andar en el terreno de la divulgación. La revelación de los nombres de los donantes, por ejemplo, es un aspecto de relevancia en relación con la transparencia en el que hay mucho por avanzar. “Si bien varios países de América Latina exigen la divulgación de los ingresos y/o gastos de los partidos, muchos de ellos no exigen la divulgación de los nombres de los donantes y es muy raro que existan disposiciones sobre la divulgación de los ingresos y/o gastos de los candidatos”⁵⁹. Adicionalmente, en pocos países se ha adoptado legislación para regular el cabildeo. Así tenemos como asignatura pendiente, no sólo el establecimiento de normativas que incorporen la obligación de divulgar en aquellos países que no lo contemplan, sino además la búsqueda de la simplificación de los mecanismos de acceso a la información (fomentar el uso de internet para la divulgación de la información, por ejemplo), y con especial énfasis la eliminación de las normas que prohíben la difusión o protegen el anonimato.

Por último cabe resaltar que todas las medidas que se puedan tomar para garantizar la transparencia no serán efectivas si no se genera una cultura participativa, si no se hace conciencia en la ciudadanía de que el control en el campo del financiamiento político debe entenderse “no como una caza de brujas o una actividad persecutoria, sino como un mecanismo para legitimar y democratizar el proceso político”⁶⁰. Y en la formación de esta cultura de transparencia la sociedad civil, que ya viene desempeñando un rol importante, debe jugar un papel cada vez mayor.

Resumiendo, pese a que se han alcanzado avances significativos, todavía existe en América Latina una gran distancia entre la retórica y la práctica. De ahí la importancia de implantar reglas claras pero al mismo tiempo fortalecer los órganos de control y el régimen de sanciones que coadyuven al cumplimiento de las mismas⁶¹. Otras medidas para mejorar la transparencia son: exigir una contabilidad más detallada e informes de mejor calidad técnica; desarrollar las capacidades de los órganos de control; fortalecer la aplicación de las leyes; apoyar a los partidos y líderes políticos que están a favor de este objetivo y favorecer el intercambio de experiencias comparadas así como la cooperación técnica internacional⁶².

⁵⁷ Otro de los argumentos más utilizados en contra de la divulgación proviene de los sectores privados, que alegan que el brindar este tipo de información puede dar lugar a que los aportantes a la campaña de un candidato perdedor puedan recibir represalias por parte de los ganadores de la contienda.

⁵⁸ Centro Carter (2003), op. cit. p.56.

⁵⁹ Organización de los Estados Americanos & Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (2003), p. 38.

⁶⁰ Véase Ferreira Rubio, Delia. Capítulo 3 de la I Parte de esta obra.

⁶¹ Foro Interamericano sobre Partidos Políticos de la OEA (2003), op.cit. p.10.

⁶² Ward, Gene (2003), pp. 67-69.

d. Los órganos de control y el régimen de sanciones

Contar con una autoridad independiente y profesional capaz de controlar el uso del dinero en la política y con un régimen de sanciones eficaz, es clave para fortalecer la transparencia en materia de financiación. En efecto, el cumplimiento de la ley exige una autoridad fuerte, investida con suficientes atribuciones legales para supervisar, verificar, investigar y, de ser necesario, instaurar procedimientos legales⁶³.

La legislación electoral de todos los países de la región, con la única excepción de Uruguay, establece algún órgano encargado de la tarea de control y fiscalización del financiamiento político. En la mayoría de los casos, como señala Ulloa en su trabajo, esta función recae en los órganos electorales⁶⁴.

Lamentablemente, en nuestra región persisten serios vacíos en el área de control y sanciones, que han provocado que las normas se conviertan en letra muerta en numerosos países. En términos generales, podemos afirmar que los sistemas de control en la región se caracterizan por⁶⁵: i) La falta de leyes en algunos países y, a la inversa, un conjunto de normas en otros que es excesivamente complejo y por lo tanto difícil de aplicar; ii) La ineficacia de los órganos y mecanismos de control; iii) La falta de autonomía y recursos de las agencias u órganos encargados de hacer cumplir las reglas; iv) La baja capacidad o disposición de los partidos políticos y sus candidatos para cumplir las leyes y reglamentos; v) La ausencia de códigos de conducta e insuficientes recursos para el registro y el control contable de las finanzas partidarias; vi) La existencia de reglas que privilegian las sanciones más que los incentivos; vii) Reducido número de organizaciones de monitoreo de la sociedad civil; y viii) Sociedades permisivas en las que hay pocos incentivos para denunciar malas actuaciones.

Este diagnóstico, evidencia la necesidad e importancia de fortalecer los órganos de control, verdadero *Talón de Aquiles* de los sistemas de financiamiento político en la mayoría de los países de América Latina. Vale la pena enfatizar que, en tanto la probidad en la política y la confianza de la ciudadanía son los objetivos que se persiguen, resulta decisivo que la aplicación de la ley sea visible y efectiva; su no aplicación resulta contraproducente. El poder de hacer cumplir la ley tiene dos connotaciones diferentes en este contexto. La primera se refiere a la capacidad institucional y a la factibilidad práctica de imponer las regulaciones sobre el financiamiento, sin recurrir a una burocracia ni gastos excesivos. La segunda, se relaciona con la capacidad y voluntad políticas para permitir que las autoridades públicas procedan con su aplicación - sin interferencia - a través de la vigilancia, la investigación, los enjuiciamientos y, de ser necesario, la imposición de sanciones.

Dentro de esta línea de pensamiento y teniendo como base las principales debilidades identificadas en el anterior diagnóstico, nos permitimos formular las siguientes recomendaciones dirigidas a mejorar el funcionamiento y a fortalecer la eficacia de los órganos de control:

⁶³Nassmacher, Karl-Heinz y Koole, Ruud (2003), p. 234.

⁶⁴Véase Ulloa, Félix. Capítulo 4 de la I Parte de esta obra.

⁶⁵Diagnóstico realizado en la Conferencia "El financiamiento de la Democracia en las Américas", organizada por el Centro Carter y celebrada en Atlanta del 17 al 19 de marzo del 2003.

En primer lugar, las leyes deben ser sencillas, claras y susceptibles de ser cumplidas. Hay que evitar el riesgo de “muchas regulaciones y poco cumplimiento”. Por ello sólo se debe regular lo que se puede hacer cumplir.

Por su parte, los órganos de control deben ser independientes, no partidarios y estar dotados de suficientes recursos financieros, humanos, técnicos y de la autoridad necesaria para hacer cumplir las leyes. Esta autoridad abarca el monitoreo, la investigación y la persecución de las infracciones. Entre sus capacidades destacan el contar con una gama de instrumentos adecuados y efectivos tales como el poder de citación, la protección para informantes y el acceso a cuentas bancarias. Sin embargo, sin un sólido Estado de derecho ningún esfuerzo por hacer cumplir los controles sobre el financiamiento político será plenamente efectivo.

Otras medidas dirigidas a fortalecer la eficacia de los órganos de control, incluyen hacer de la fiscalización de los partidos políticos una actividad permanente y no coyuntural, así como regular la obligación de estos de presentar informes tanto acerca de sus ingresos como de sus gastos.

Es fundamental establecer la obligación de llevar a cabo verdaderas auditorías en materia de verificación y control de los recursos financieros con todo el rigor técnico que ello exige y no limitarlas a simples exámenes superficiales, como suele ocurrir actualmente en un buen número de países. Tanto los informes de auditoría como los presentados por los partidos deben ser públicos, estar disponibles para ser consultados por éstos, los medios de comunicación, la ciudadanía, etc., y dar a los mismos divulgación plena.

Asimismo, es necesario mejorar la calidad de los registros de aportantes y establecer al interior de los partidos los “consejos de control ético” y la figura del “mandatario único financiero” como responsable exclusivo del manejo de los dineros del partido. Se debe requerir que la administración de los recursos partidarios se lleve a cabo a través del sistema bancario y no mediante transacciones en efectivo.

Finalmente, es importante contar con la colaboración de los medios de comunicación y las organizaciones de la sociedad civil en materia de monitoreo independiente, vigilancia y denuncia.

d.1. El régimen de sanciones

En relación con el tema de las sanciones, las experiencias comparadas y los hallazgos del estudio de Ulloa, corroboran que aún cuando se ha legislado abundantemente al respecto en la región, en la mayoría de los países las sanciones existentes son insuficientes e inoperantes⁶⁶.

Entre las razones mencionadas como causas principales del bajo nivel de aplicación de las sanciones se destacan: i) La debilidad institucional y técnica de los organismos encargados de hacer cumplir las disposiciones en esta materia; ii) La falta de independencia de algunos órganos electorales y judiciales respecto del gobierno o de los partidos políticos, y iii) La corrupción y las prácticas del soborno a funcionarios de dichas instituciones.

Estas debilidades inciden en que, en muchas ocasiones, las sanciones no ten-

⁶⁶ Véase Ulloa, Félix. Capítulo 4 de la I Parte de esta obra.

gan ni efecto práctico ni repercusiones reales sobre las prácticas que prevalecen, tanto en el campo de las contribuciones como en la administración de recursos financieros por parte de los partidos.

Para resolver estas limitaciones, se vienen llevando a cabo reformas en varios países de la región con el propósito de endurecer las sanciones, a la vez que fortalecer los mecanismos responsables de su aplicación. En este sentido, además de las tradicionales sanciones basadas en multas (hoy las más comunes), algunos países han legislado la figura del financiamiento ilícito como delito autónomo, así como la introducción de nuevas puniciones como la inelegibilidad por tiempo determinado del candidato infractor (caso de Honduras, Nicaragua, Ecuador, entre otros), o bien la anulación, la pérdida de investidura o la revocatoria del mandato, en aquellos casos en que el funcionario electo hubiera tomado posesión de su cargo, tal y como rige en Ecuador y en Colombia.

Se constata asimismo, la introducción de medidas más rigurosas contra los transgresores, como es la privación de la libertad en diversos grados. Nueve países establecen sanciones penales, en algunos casos, dirigidas a candidatos y en otros, a los donantes. De ellos, cuatro estipulan específicamente la privación de la libertad dentro de sus regulaciones (Costa Rica, México, Paraguay y Venezuela). Por el contrario tres países no prevén sanción alguna en caso de transgresión a las disposiciones legales: El Salvador, Guatemala y Uruguay.

En suma, parece claro que sin un sistema eficaz de sanciones que comprenda, no sólo las tradicionales multas sino también castigos que afecten la libertad individual, las normas sobre financiamiento de campañas electorales no pasarán de ser un conjunto de buenos propósitos. Por ello nos manifestamos a favor de una estrategia mixta (mezcla de “zanahoria y garrote”) con el fin de combinar, por un lado, los incentivos adecuados que faciliten el acatamiento voluntario de los partidos y candidatos de las normas electorales, pero por el otro, complementarla con un riguroso régimen de sanciones en caso de violación a la legislación electoral.

Cabe señalar, empero, que si bien tanto políticos como académicos están de acuerdo en que el cumplimiento es esencial para que las leyes sobre financiamiento tengan significado, por lo general sostienen diferentes opiniones sobre cómo ponerlas en práctica. Si la exigencia de cumplir con las reglas de financiamiento político es mínima, las mismas pierden su importancia, pero si por el contrario, es excesiva, puede llegar a paralizar al sistema porque lo dota de una fuerte rigidez. De ahí la importancia de regular con prudencia y buscando el equilibrio necesario para no caer en el error de la *sobrerregulación* ni en la “*criminalización*” de la política. Como plantea De la Calle “dada la debilidad institucional prevaleciente en la región, la ambición de penalizar puede provocar un proceso de degradación de la norma, y en este sentido la prudencia siempre debe acompañar cualquier intento de reforma en este campo”⁶⁷.

e. Los sistemas de financiamiento de la política y la perspectiva de género

En América Latina, como en la mayor parte del mundo, las mujeres han estado

⁶⁷ Foro Interamericano sobre Partidos Políticos de la OEA (2003), op. cit. pp. 6-10.

y continúan estando subrepresentadas en los cargos de elección popular. En reconocimiento de la debilidad que esta situación representa para la democracia, la igualdad política y la justicia, cada vez un mayor número de personas viene apoyando medidas para incrementar la presencia femenina en las esferas de poder⁶⁸. Así, durante la década de los noventa, once países latinoamericanos adoptaron leyes para el establecimiento de cuotas, que garantizaran a las mujeres niveles mínimos de participación política como candidatas en las elecciones nacionales.

Los resultados de esta medida saltan a la vista. La representación femenina en las Cámaras Bajas se incrementó de una media de 9% en 1990, a un 15% en 2002, y de un 5% a un 12% en el Senado en dicho lapso (medias regionales para América Latina). A su vez, algunos partidos han modificado sus estatutos para vincular a las mujeres en cargos directivos, otorgándoles entre el 30% y el 40% de representación en Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, El Salvador, México, Nicaragua, Perú, Venezuela y Paraguay⁶⁹. Estas cifras colocaron a América Latina debajo de Europa, a la par de Asia y delante de África, la Región Pacífica y el Medio Oriente. En promedio, las cuotas incrementaron la presencia de las mujeres en el Congreso en ocho puntos porcentuales⁷⁰.

De igual forma, ha habido otros avances que no se reflejan en términos de cifras. Aunque Panamá y Nicaragua son los únicos países de la región donde una mujer ha sido elegida para ocupar la Presidencia, Ecuador, Argentina y Bolivia también han contado con presidentas de la República (aunque no elegidas directamente). En Argentina, Brasil, Colombia, Perú, y Venezuela, mujeres se han postulado para la presidencia con posibilidades reales de ganar. Otras naciones han contado con vicepresidentas, y dos países en particular han escogido a mujeres para gobernar las dos ciudades más populosas de la región - y del mundo - São Paulo y Ciudad de México. Además, durante los años noventa en México, mujeres dirigieron dos de los tres partidos políticos más importantes del país⁷¹.

No obstante estos avances, quedan por delante retos significativos, y no basta con el establecimiento de sistemas de cuotas para asegurar la equidad y la incorporación de la mujer en la contienda política. Algunos estudios han afirmado que la cuestión del financiamiento tiene implicaciones en la participación de las mujeres, porque éstas cuentan con menor poder económico, menor formación interna en los partidos y un limitado conocimiento de la maquinaria electoral, por lo que enfrentan mayores dificultades para competir. Por tanto, se argumenta, que cuanto más democrático sea un sistema en términos de financiamiento, más oportunidades tendrán las mujeres. Dentro de esta línea de pensamiento Velásquez señala que "...el escollo real y más inhabilitante que enfrenta la mujer en la política es la falta de acceso a los recursos financieros del partido político al que pertenece, pues aunque los partidos poseen recursos para realizar campañas electorales, las mujeres no se benefician de ellos. Así, no obstante los avances que se han dado en la incorporación de la mujer en la política, la perspectiva de género no ha llegado a atravesar y extender a las mujeres el crucial tema del financiamiento. Financiar

⁶⁸ Htun, Mala (2003), p.20.

⁶⁹ Foro Interamericano sobre Partidos Políticos de la OEA (2004), pp. 4-5.

⁷⁰ Htun, Mala (2003), op.cit. p.39.

⁷¹ Idem.

campañas electorales y, más generalmente, financiar cualquier actividad política, se torna así en un tema más crítico para las mujeres que para los hombres⁷².

Diversas razones están en la base de esta problemática. Julie Ballington indica que aunque la obtención de recursos para financiar las campañas políticas también es un reto indistinto para los líderes de ambos géneros, hay algunas razones por las cuales su obtención se torna especialmente problemática para las mujeres. Entre estas podemos citar las barreras psicológicas, derivadas de la esfera doméstica en que tradicionalmente se les ubica; las redes de negocios y profesionales que se han estructurado principalmente alrededor del género masculino; los altos costos de la competencia; y las dificultades para contar con los fondos “iniciales” que puedan dar proyección a las candidaturas femeninas⁷³. Estos condicionamientos, que pesan significativamente sobre las posibilidades de participación política y electoral de la mujer, son los que han motivado que algunos sectores promuevan el favorecimiento de la equidad de género a partir de la regulación de la financiación de los partidos.

Por su parte, el estudio de Ana Isabel García⁷⁴, evidencia que los debates actuales sobre el papel del dinero en la política, rara vez consideran el enfoque de género y sus implicaciones para la participación de la mujeres en la política. La investigación revela, asimismo, que no existe en América Latina ninguna tendencia definida a regular la asignación de recursos financieros para la promoción de la participación de las mujeres, ni para facilitar su acceso a los fondos partidarios que les permitan competir electoralmente en condiciones de equidad, tanto a lo interno de los partidos como en el ámbito nacional.

García en su estudio nos señala, como principales hallazgos los siguientes: i) La legislación que regula los sistemas de financiamiento de partidos y campañas electorales de la mayoría de los países de la región, no ha explicitado dimensión de género alguna en la normativa específica; ii) Sólo en Costa Rica y Panamá se identifican normativas referidas a los sistemas de financiación en los que, siguiendo criterios de género, se incorporan previsiones en materia de formación política de mujeres; iii) También existen en la región, casos de partidos políticos cuyos estatutos de funcionamiento consideran la asignación de recursos para mujeres candidatas, como son, entre otros, el Partido Arnulfista de Panamá, los partidos Liberación Nacional y Movimiento Libertario, de Costa Rica; y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional de El Salvador; iv) Aunque la mayoría de los países no tienen normas partidarias y estatales sobre financiamiento de partidos y campañas con dimensión de género, existen algunas prácticas en este sentido; y v) La ausencia de especificidad en materia de género en los sistemas de financiamiento de partidos y campañas electorales, ha sido identificada por varias mujeres políticas y algunos especialistas, como un obstáculo para la efectiva y equitativa participación política y pública por parte de las mujeres.

La carencia evidente de regulación y experiencia en esta materia aconseja, en nuestro criterio, el diseño y puesta en marcha de medidas positivas en este ámbito de manera urgente. En este sentido, suscribimos plenamente las principales

⁷² Velásquez, Laura (2003). Documento preparado para esta investigación.

⁷³ Ballington, Julie (2003), pp. 158-161.

⁷⁴ Véase García, Ana Isabel. Capítulo 5 de la I Parte de esta obra.

recomendaciones formuladas en el marco del III FIAPP (Cartagena de Indias 2003) de la OEA⁷⁵, así como durante el seminario “¿Es el financiamiento un obstáculo para la participación política de la mujer?”, organizado por la OEA e International IDEA (Washington DC, 2003)⁷⁶, a saber:

- El financiamiento político y su relación con la equidad de género no son variables independientes. Su análisis debe estar estrechamente vinculado al funcionamiento de los sistemas electorales, de partidos y de gobierno que rijan en un país determinado.
- El apoyo a las mujeres debe suministrarse en todas las etapas del proceso político, tanto en su condición de aspirantes como cuando fungen de candidatas y gobernantes. También es importante el apoyo que se les presta a nivel local y comunitario.
- El financiamiento debe entenderse como un análisis de costos más allá de lo estrictamente monetario. Los temas de costos escondidos o indirectos, contribuciones en especie, pequeños créditos y fondos semilla, son tan importantes para la equidad de género como los grandes flujos de dinero.
- El éxito de Emily’s List demuestra que aunque los obstáculos a la participación femenina son diversos y multidimensionales, es necesario priorizar cuáles son las áreas problemáticas que se van a atender para aprovechar mejor los recursos existentes y maximizar el impacto. Así como en Estados Unidos se decidió abordar el problema del financiamiento con la estrategia del dinero temprano, en otras regiones habrá que resolver cómo aproximarse a fenómenos como las estructuras partidarias cerradas, la imperfección de los sistemas normativos y el bajo reclutamiento de líderes mujeres.
- Aumentar la cantidad de las mujeres en las esferas públicas y privadas, a través de mecanismos de acción afirmativa como las cuotas, es una solución incompleta. Es imperativo garantizar la calidad y sostenibilidad en el tiempo de dicha participación. La educación ha demostrado ser la base sobre la que se construye el acceso de las mujeres a mejores oportunidades. No obstante, acciones concretas como la provisión de financiamiento temprano para las campañas electorales, la ayuda en las labores domésticas, la capacitación y el fortalecimiento de redes de apoyo, se han convertido en incentivos definitivos de las mujeres para tomar la decisión final de conquistar nuevas posiciones en la política.
- Los partidos políticos juegan un papel fundamental en la formación de liderazgo, selección de candidatos a cargos de elección popular y la conformación de los gabinetes de gobierno. La experiencia revela que si las cúpulas de los partidos –en su mayoría ocupadas por hombres– no tienen voluntad de emprender procesos de reforma de sus estructuras internas, la participación política de la mujer seguirá siendo limitada.
- Es recomendable explorar con mayor profundidad el aparente desinterés o desafección de la mujer por participar en la actividad política. Conviene asimismo, rescatar el valor de las campañas de motivación a las mujeres y

⁷⁵ Foro Interamericano sobre Partidos Políticos de la OEA (2003), op.cit. pp.11-12.

⁷⁶ Foro Interamericano sobre Partidos Políticos de la OEA (2004), op. cit. p. 9.

de concientización al público en general sobre la relevancia de la participación femenina.

- Finalmente, dada la poca experiencia en la materia, se considera importante coordinar los esfuerzos que distintas organizaciones vienen realizando en materia de equidad de género y financiamiento de la política⁷⁷.

En suma, en lo referido a la relación entre financiamiento de la política, perspectiva de género y participación política, debe resaltarse ante todo el hecho que la reflexión y la investigación sobre género y financiamiento de partidos y campañas es un tema muy poco explorado, tanto por quienes estudian la temática de género, como por quienes analizan los problemas asociados al financiamiento de la política. Si la búsqueda de mayores espacios para la participación política de la mujer pasa necesariamente por sus posibilidades reales de acceder a la competencia política, pareciera entonces tener especial importancia profundizar la reflexión sobre este tema, e incorporar el análisis con perspectiva de género en los procesos de reforma sobre financiamiento político.

2. Análisis geográfico

Tal y como se planteó en la introducción de esta obra, el objetivo de complementar la perspectiva temática con un análisis de las principales características del financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales en tres subregiones, estuvo motivado por la búsqueda e identificación de comportamientos o características comunes, que pudieran eventualmente tratarse y explicarse por condiciones geográficas, culturales, políticas o sociológicas similares de cada subregión.

Sin embargo, el análisis comparado en clave geográfica, no evidencia rasgos específicos de peso que permitan hablar de rasgos propios subregionales, pese a la existencia de ciertas peculiaridades comunes entre los países de una misma subregión. Aunque las historias políticas pesan, y brindan grados diversos de anclaje y estabilidad, lo cierto es que los sistemas de financiamiento en los diversos países están cambiando más en función de las necesidades específicas que le dictan su cultura política, sus coyunturas históricas y el desarrollo de su sistema político y electoral, que por el entorno subregional.

a. Centroamérica, Panamá, República Dominicana y México

El análisis elaborado por Kevin Casas y Daniel Zovatto⁷⁸ sobre esta subregión muestra que, con la excepción de México, los sistemas de financiamiento en el resto de los países tienden en general a ser bastante débiles; están orientados, en mayor

⁷⁷ Pueden señalarse los esfuerzos del Instituto Nacional Demócrata, a través del plan de acción global “Ganar con mujeres: fortalecer los partidos políticos”; los mandatos desarrollados por el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer; los trabajos de la Comisión Interamericana de la Mujer de la OEA, y la labor de International IDEA.

⁷⁸ Véase Casas, Kevin y Zovatto, Daniel. Capítulo 1 de la II Parte de esta obra.

o menor grado, a la provisión de subsidios estatales a los partidos y contemplan pocas regulaciones con respecto al financiamiento privado, particularmente en los casos de El Salvador, Guatemala, Panamá y República Dominicana.

En efecto, los subsidios estatales a los partidos constituyen la forma más común de financiamiento electoral en esta subregión, en la que la totalidad de los países cuenta con un sistema de financiamiento compuesto (directo e indirecto). Su incorporación está tan institucionalizada, que en todos ellos, con excepción de El Salvador, hasta el procedimiento de cálculo del monto de los subsidios estatales directos está formalizado en la legislación constitucional u ordinaria.

No obstante esta amplia generalización del financiamiento público, el financiamiento privado, con excepción del caso mexicano, constituye la proporción mayor de los recursos utilizados por los partidos políticos en sus actividades electorales, el cual se ve beneficiado además por la escasa regulación que existe sobre el mismo.

El sistema de financiamiento privado en la subregión se caracteriza así, por la fuerte participación de los candidatos presidenciales; la búsqueda de fondos entre un grupo muy reducido de grandes empresarios; la presencia variable de fondos del extranjero; y la sutileza de los intercambios entre donantes y políticos.

Esta situación se ve agravada porque los marcos normativos en estos países - de nuevo con la excepción de México-, presentan una serie de debilidades en materia de control, lo cual incide en una reducida capacidad para prevenir la corrupción. De hecho, en la mayoría de los países, los mecanismos de control legal existentes no están acompañados ni de los dispositivos institucionales, ni de los recursos necesarios para hacerlos efectivos, favoreciéndose, como consecuencia, la trasgresión y la impunidad.

Por su parte, los regímenes de sanciones son, en términos generales también bastante débiles, predominando las sanciones de tipo pecuniario para los partidos. En Guatemala, El Salvador, y República Dominicana no se establece ningún tipo de sanción para quienes trasgreden las normas de financiamiento, lo que refuerza el peso de la informalidad en la política y la propensión a la impunidad.

La suma de las debilidades arriba apuntadas ha provocado que casos de corrupción se presenten en forma recurrente, así por ejemplo, en Costa Rica, Panamá, Guatemala, Nicaragua y República Dominicana, entre otros, los medios de comunicación han puesto en evidencia las múltiples formas en que el financiamiento ilícito ingresa en los fondos de la política, sin que existan, en muchos casos, los mecanismos correctivos necesarios para impedir la continuación de estos aportes.

México, por su parte, destaca no sólo en esta subregión, sino también en el ámbito regional latinoamericano, por ser el único país cuyo sistema de financiamiento pivota fundamentalmente en el financiamiento público y que además, cuenta con un sistema adecuadamente regulado y con órganos de control rigurosos. Aún así, el país no ha escapado a la violación de las normas sobre financiamiento ni a los escándalos asociados a la misma, como lo demuestran los casos del “PEMEX gate” y “Amigos de Fox”.

Finalmente cabe destacar, que en la mayoría de los países de esta subregión, el tema del financiamiento partidario ocupa un lugar secundario en la agenda política

y en los intereses de los ciudadanos. Solamente cuando se hace público algún escándalo relacionado con esta materia, generalmente por la labor de denuncia de los medios de comunicación, se crea un foco de atención al respecto. Sin embargo, los actos de corrupción ligados al financiamiento de los partidos han dejado su huella en algunos sectores políticos y han fortalecido la importancia de regular más detalladamente este tema.

b. Los países andinos: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela

Como bien apunta Humberto Njaim en su estudio⁷⁹, la región andina experimenta actualmente, dentro del ámbito latinoamericano, las situaciones más críticas y desafiantes para la estabilidad democrática⁸⁰. En este contexto, los sistemas de financiamiento público se han visto también arrastrados por la crisis, y comparten la imagen y situación de precariedad que experimenta el sistema político en general. En consecuencia, no es de extrañar que los países andinos no hayan estado exentos de escándalos de corrupción ligados al financiamiento ilícito, dañando así, aún más, la deteriorada confianza y credibilidad de las instituciones políticas, en particular la de los partidos y la de los congresos.

Un análisis de los sistemas de financiamiento de los países andinos, muestra que en todos ellos existe legislación sobre esta materia. Con la excepción de Venezuela, cuya Constitución de 1999 prohíbe el financiamiento público, en todos los demás países existen sistemas mixtos de subsidio electoral. Sin embargo, las regulaciones en esta materia son bastante heterogéneas: prohibiciones variadas; topes de algún tipo a los gastos electorales; sistemas de control y de sanciones imperfectos; y finalmente, intentos insatisfactorios y más bien forzados, de divulgación del monto y manejo de las finanzas partidistas. Njaim⁸¹ advierte que los factores que inciden en esta heterogeneidad son las preferencias normativas de la cultura política, los límites impuestos por el entorno institucional y la presión de la coyuntura.

El financiamiento privado está escasamente regulado. Se observa así a Colombia en el extremo de la casi total falta de regulación; en una situación intermedia a Perú, y en el otro extremo encontramos a Bolivia, Ecuador y Venezuela.

Los países andinos, de manera similar a la mayoría de los latinoamericanos, cuentan con órganos de control débiles y con un régimen de sanciones bastante ineficaz. Estas debilidades obedecen a varios factores, entre ellos al hecho de que los entes fiscalizadores están partidizados en varios de los países y que en general carecen de los recursos técnicos y humanos necesarios para ejercer sus funciones. De ahí que esta dimensión sobresalga como una de las prioridades en materia de la reforma pendiente, particularmente en una región que destaca por el problema del narcotráfico.

⁷⁹ Véase Njaim, Humberto. Capítulo 2 de la II Parte de esta obra.

⁸⁰ Como bien señala Njaim, desde que fueron recabados los datos que sirven de base a este estudio se ha producido la remoción de un Presidente en Bolivia, el deterioro creciente de la popularidad de los presidentes del Ecuador y del Perú, una política más dura contra la guerrilla en el interminable conflicto de Colombia y el agravamiento de la situación venezolana.

⁸¹ Njaim, Humberto. *Ibid.* cit.

A este complejo panorama se suma un insuficiente nivel de transparencia, dado que la totalidad de los ordenamientos de los países andinos, si bien establecen la obligatoriedad de rendir cuentas, no hacen lo mismo con la de divulgar. Sin embargo, la incipiente presencia de movimientos de la sociedad civil que presionan por prácticas de transparencia y limitación de los gastos electorales, y que de alguna manera contribuyen a poner en la agenda y en el debate público el problema del financiamiento de los partidos y las campañas electorales, es un rasgo positivo que vale la pena destacar. En efecto, en los países andinos, los medios de comunicación y las ONGs⁸² están empezando a desempeñar un papel cada vez más importante, cubriendo de este modo, si bien parcialmente, las carencias de información de los entes públicos, particularmente en cuanto al financiamiento privado.

c. El Cono Sur: Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay

Los países del cono sur, a excepción del Uruguay, cuentan con una regulación bastante exhaustiva en materia del financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales. Como demuestra Delia Ferreira en su estudio⁸³, los cinco países tienen sistemas mixtos, predominando en todos ellos sin embargo, los recursos privados.

En relación con los fondos públicos, destaca como tendencia relevante la importancia que se confiere a la dotación de la franja de propaganda electoral gratuita en los medios de comunicación. En efecto, en los cinco países de la subregión se brindan espacios gratuitos a los partidos o candidatos para que difundan sus mensajes de campaña, si bien con diferencias en las características de estas regulaciones. En este tema destacan Brasil y Chile, no sólo por su regulación detallada en materia del acceso de los partidos políticos a los medios de difusión, sino por ser los únicos dos países en toda América Latina que cuentan con una franja electoral gratuita combinada con la prohibición de comprar espacios políticos en los medios.

En lo que respecta a los fondos privados, cabe indicar que ninguno de los países prohíbe en forma absoluta dichos aportes. Todas las legislaciones prevén topes a sus montos y prohibiciones según su origen. La única excepción es Uruguay, en donde no existe un régimen general en la materia, sino disposiciones con motivo de cada elección, las cuales no han regulado hasta ahora este tema.

En cuanto a la transparencia del financiamiento de los partidos, hay diferencias significativas en los cinco países. Destaca nuevamente Uruguay, país en que no hay normas sobre rendición de cuentas, ni sobre la divulgación de la información relacionada con el financiamiento de los partidos y las campañas. Las legislaciones más desarrolladas en este punto son las de Brasil y Argentina. Chile recién ha aprobado una legislación que incorpora nuevos elementos en este ámbito, pero aún no hay experiencia en cuanto a su aplicación.

Otro aspecto a señalar es que, salvo de nuevo el caso de Uruguay, que no prevé una institución especial para efectos de control, todos los demás países cuentan con organismos de supervisión, aunque en muchos casos caracterizados

⁸² Algunas ONGs que se han destacado por su función en este campo son Transparencia, Perú; Red de Veedores, en Venezuela; y Participación Ciudadana, en Ecuador.

⁸³ Véase Ferreira Rubio, Delia. Capítulo 3 de la II Parte de esta obra.

por su debilidad y por la carencia de recursos. Por su parte, en materia de sanciones, además de las clásicas multas, debe destacarse que las legislaciones de Argentina, Brasil, Chile y Paraguay han subordinado la efectiva entrega de los fondos públicos al cumplimiento de las reglas establecidas.

Finalmente, cabe indicar que en la mayoría de los países del cono sur, como en el resto de la región, el tema de la relación dinero y política ocupa un lugar secundario en la agenda política, situación que únicamente se ve alterada al calor de algún escándalo relacionado con el tema. Por su parte, los medios de comunicación y las organizaciones no gubernamentales vienen realizando, en este sentido, una creciente e importante tarea de investigación, auditoría e información.

VI. Conclusiones

Todo lo hasta aquí analizado, arroja dos conclusiones principales. La primera, que el financiamiento de los partidos políticos y de las campañas electorales es un tema complejo, controversial, irresuelto, para el cual no existen panaceas ni fórmulas mágicas y cuyo perfeccionamiento se alcanza por aproximaciones sucesivas, más que por amplias y muy ambiciosas iniciativas de reforma. En efecto, estamos ante un asunto no solamente técnico sino esencialmente político, que es clave para la calidad y buen funcionamiento de la democracia.

La segunda, que durante las dos últimas décadas se han logrado avances importantes en esta materia en la región latinoamericana, aunque con sustanciales variaciones entre los distintos países. Después de estar prácticamente ausente en la agenda política regional, este tema viene recibiendo cada vez mayor atención, no sólo a escala nacional, donde se registra un intenso proceso de reformas, sino también en el marco de conferencias especializadas de expertos en la materia (México 2001 y Atlanta 2003), así como por los Jefes de Estado del hemisferio (Cumbre de Québec⁸⁴ y Carta Democrática Interamericana⁸⁵, 2001), los Jefes de Estado del Grupo de Río (Reunión en Cusco⁸⁶, Perú, 2003), al igual que por parte

⁸⁴ El plan de acción de la Cumbre de Québec expresa: “Para fortalecer la democracia, crear la prosperidad y desarrollar el potencial humano nuestros gobiernos (...) convocarán, con el auspicio de la OEA y la colaboración del BID, a reuniones de expertos para profundizar el examen de temas, tales como el registro de partidos políticos, el acceso de los partidos políticos al financiamiento y a los medios de comunicación, el financiamiento de campañas electorales, la fiscalización y divulgación de resultados electorales y las relaciones de los partidos políticos con otros sectores de la sociedad.”

⁸⁵ El Artículo 5 de la Carta Democrática Interamericana establece: “El fortalecimiento de los partidos y de otras organizaciones políticas es prioritario para la democracia. Se deberá prestar atención especial a la problemática derivada de los altos costos de las campañas electorales y al establecimiento de un régimen equilibrado y transparente de financiación de sus actividades.”

⁸⁶ El Consenso del Cusco, adoptado por los Jefes de Estado y de Gobierno del Grupo de Río, en ocasión de la XVII Cumbre (Cusco, Perú, 23 y 24 de mayo del 2003) señala, dentro del apartado b) Democracia y Partidos Políticos que (los Gobiernos de los países miembros del Grupo de Río) “...nos comprometemos a desplegar nuestros mayores esfuerzos, y cuando sea posible, de manera concertada, para: ...d) Asegurar la autonomía de los partidos y movimientos o agrupaciones políticas respecto a los poderes económicos, mediante normas que promuevan la equidad en las contiendas electorales, en particular el acceso equitativo a los medios de comunicación; e) Fomentar la transparencia financiera de los partidos y movimientos o agrupaciones políticas, como condición fundamental de la ética pública y de la lucha contra la corrupción; f) Fomentar sistemas políticos inclusivos, propiciando, a través de las instancias nacionales competentes el financiamiento público de los partidos y movimientos o agrupaciones políticas y de las campañas electorales, así como limitaciones al gasto electoral.”

de los partidos políticos en el marco de las reuniones del FIAPP (Miami 2001, Vancouver 2002 y Cartagena de Indias 2003).

La importancia creciente del tema se ha visto reflejada asimismo en la cantidad y calidad de investigaciones comparadas y estudios nacionales que sobre esta materia vienen llevándose a cabo, sobre todo en la última década⁸⁷.

1. Diagnóstico comparado

El diagnóstico comparado que hemos efectuado, temático y geográfico, sobre el estado del arte de los sistemas de financiamiento político en los 18 países de América Latina, permite enumerar entre sus características y tendencias principales las siguientes:

1. En lo formal, un sistema predominantemente mixto, con una tendencia a favor del financiamiento público y una proclividad a acentuar los límites legales a las contribuciones privadas. Estos rasgos formales contrastan empero, con la percepción generalizada de que éstas últimas superan ampliamente a los fondos públicos en la casi totalidad de los países de la región; presunción que se ve reforzada por los frecuentes escándalos de corrupción, financiamiento ilegal, narcodinero, etc.
2. Debido a la combinación de múltiples factores tales como regulación inadecuada, ineficacia de los órganos de control y del régimen de sanciones y de prácticas políticas hasta ahora favorables a la trasgresión de las normas, el financiamiento público más que un sustituto parcial del privado, ha funcionado, en muchos casos, como aditamento del mismo. Por ello, y pese a su contribución positiva, su impacto a la fecha ha sido limitado, variando de país en país.
3. Existe una tendencia a favor de controlar los disparadores del gasto electoral, estableciendo topes y acortando campañas, con resultados disímiles en los diferentes países. Esta tendencia se ve acompañada de una reorientación en el uso de los recursos públicos, bajo el concepto de inversión electoral, destinados al fortalecimiento de los partidos políticos, mediante el apoyo a actividades de investigación y capacitación.
4. Mientras ciertos temas han sido adecuadamente tratados, otros en cambio, como el acceso equitativo a los medios de comunicación, cuentan en la mayoría de los casos, con una regulación precaria o inexistente. Este tema y particularmente lo que refiere al acceso a la televisión, presenta uno de los mayores vacíos a escala regional, con la excepción de unos pocos países.
5. Los niveles de transparencia siguen siendo bajos, si bien es posible observar un mayor número de reformas dirigidas a fortalecer la rendición de cuentas y a mejorar la divulgación. Se constata asimismo, un papel creciente y positivo de los medios de comunicación y de la sociedad civil en este ámbito.

⁸⁷ Véase bibliografía de referencia en el Apéndice 2.

6. Sin perjuicio de reconocer ciertos avances, la gran mayoría de las reformas recientes no han venido acompañadas del necesario fortalecimiento de los órganos de control y del régimen de sanciones. Esta situación sigue siendo el *Talón de Aquiles* de muchos de los sistemas de financiamiento de la región.
7. El tema del financiamiento y la perspectiva de género es un aspecto poco desarrollado en Latinoamérica al que si bien se le ha venido prestando cada vez mayor atención, ello no se ha traducido aún en regulaciones específicas.

2. Principios y consideraciones para una reforma

La premisa de que en materia electoral no existen verdades absolutas o soluciones ideales cobra aun mayor fuerza en el ámbito de la financiación política por dos razones principales:

Una, la estrecha vinculación del tema tanto con las características 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 valorada de manera contradictoria en contextos nacionales diferentes.

Otras cuatro consideraciones son pertinentes en relación con esta cuestión. La primera de ellas, radica en destacar la importancia de examinar el sistema de financiamiento no sólo en función de los objetivos buscados por la reforma y en relación con los efectos deseados sobre el sistema político y el de partidos, sino también respecto del grado de eficacia de las normas, así como de los efectos no deseados o perversos, evitando en todo momento caer en el error de llevar a cabo evaluaciones en abstracto y basadas en modelos ideales. La segunda, pasa por la necesidad de insistir que toda reforma al sistema de financiación sea parte integral de la reforma político electoral en su conjunto, pues sus consecuencias afectan a aspectos de gran importancia, como la contienda interpartidista, las condiciones de la competencia electoral, el sistema de partidos y, consecuentemente la propia credibilidad y legitimidad de la democracia misma. La tercera, consiste en comprender la verdadera naturaleza de esta problemática como la experiencia comparada lo enseña: un tema condenado a la sucesión de distintas reformas legales. De ahí la importancia de tener en cuenta su carácter fluctuante y coyuntural, pues la adopción de una solución, como ya dijimos, suele engendrar efectos no buscados que deben ser nuevamente corregidos mediante otra reforma legal. No en vano en Alemania, país que viene prestando a este tema atención destacada en los últimos 50 años, se le denomina la “legislación interminable”⁸⁸. Finalmente, la cuarta consideración aconseja evitar la sobrerregulación, legislando sólo aquello que pueda hacerse cumplir y que se pueda controlar. Experiencias tanto de países latinoamericanos como de Francia, Israel, España y los Estados Unidos, demuestran que la incapacidad de hacer cumplir las normas destruye las buenas intenciones de los reformadores.

⁸⁸ González-Varas, Santiago (1995), p. 203.

En suma, el establecimiento de un sistema de financiamiento equitativo, transparente y sujeto a control, debe estar siempre determinado por los objetivos generales y específicos que se persiguen, responder a las particularidades y necesidades propias de cada país, y fundamentarse en una estrategia holística y bien articulada. Dicho sistema debe ser producto de una combinación de marcos legales efectivos y órganos de control eficaces, apuntalado por la actitud vigilante de la sociedad civil y la de los medios de comunicación. Sin embargo, como ya se señaló, en la mayoría de los países de América Latina existe un bajo nivel de cumplimiento de las leyes, un reducido nivel de transparencia, órganos de control débiles y un régimen de sanciones poco eficaz. De ahí que no sea suficiente recorrer el camino de las reformas legales. Es preciso ir más allá. Como bien señala De la Calle, en este tema, hay mucho de entorno cultural y de pedagogía pública. Por ello, las reformas legales e institucionales serán poco efectivas si las mismas no son acompañadas del necesario cambio en la manera de hacer política, es decir, en la actitud, los valores y el comportamiento de los políticos⁸⁹. Así, nuestra época demanda un reaccamiento de la acción a la ética, una nueva convergencia entre ética y política y, en el cumplimiento de este objetivo estratégico para la salud y la calidad de la democracia en nuestra región la financiación de la política juega un papel determinante⁹⁰.

3. Objetivos generales para una reforma

Los procesos de reforma en materia de financiamiento político deben estar guiados por el objetivo básico de fomentar una competencia política abierta y libre, basada en condiciones de equidad y transparencia. **El propósito fundamental pasa por lograr que sea el sistema el que controle al dinero y no el dinero al sistema.** Por ello, toda reforma debe tener brújula, para no perder su norte, y ser realista y precisa en cuanto a sus objetivos, evitando buscar soluciones perfectas que suelen fracasar en la práctica.

De ahí la importancia de que tanto sus objetivos generales como específicos, y los medios para alcanzarlos estén adecuadamente identificados. La experiencia comparada demuestra que frecuentemente las reformas privilegian los objetivos, pero ponen poco cuidado al diseño del proceso, los mecanismos y los órganos dirigidos a asegurar el cumplimiento de los mismos.

Dentro de esta línea de pensamiento y en nuestra opinión, todo proceso de reforma en materia de financiamiento político debería prestar atención a los siguientes objetivos generales:

- 1. Garantizar una efectiva competencia electoral y promover la equidad política.** Los partidos y candidatos deben competir en condiciones de equidad. Una adecuada regulación del financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales es esencial para equilibrar las condiciones de la competencia electoral reduciendo las diferencias, en cuanto a recursos, que existen frecuentemente entre los llamados partidos grandes y los pequeños; posibilitando además el ingreso de nuevas fuerzas

⁸⁹ De la Calle, Humberto (1998), pp. 101-146.

⁹⁰ Carrillo, Manuel et al (2003), p. 94.

políticas. El acceso de los partidos a los medios de comunicación (particularmente a la televisión) en condiciones de equidad es fundamental.

2. **Incrementar la transparencia mediante el fortalecimiento de los mecanismos de rendición de cuentas y de divulgación.** La transparencia de las finanzas de los partidos no sólo permite a los electores decidir su voto con base en información adecuada y suficiente, sino que resguarda a los donantes de presiones políticas y en sentido contrario, protege a los políticos de las presiones de los intereses privados⁹¹. Por ello es fundamental establecer mecanismos rigurosos de rendición de cuentas y divulgación de los ingresos y egresos de los partidos políticos, tanto en períodos electorales como entre elecciones.
3. **Reducir la necesidad de dinero controlando los disparadores del gasto electoral.** Medidas importantes para el logro de este objetivo son, entre otras, acortar la duración de las campañas electorales, establecer toques a los gastos de los partidos, prohibir o restringir la publicidad política pagada y otorgar financiación pública.
4. **Combatir frontalmente el tráfico de influencias, la corrupción política y el ingreso de dinero ilícito en las finanzas partidarias.**
5. **Mejorar el uso de los fondos públicos invirtiendo en el fortalecimiento de partidos democráticos.** Los partidos y la competencia política abierta y libre entre ellos son esenciales para la existencia, el funcionamiento y la sostenibilidad democrática, lo cual demanda que éstos tengan acceso, en condiciones de equidad, a recursos adecuados para financiar sus actividades ordinarias y electorales. Importa asimismo, que parte de los fondos públicos, más que en propaganda y campañas electorales, se invierta en actividades de investigación, formación y capacitación, y en el fortalecimiento y la institucionalización de partidos y sistemas partidarios democráticos⁹².
6. **Consolidar el Estado de Derecho y fortalecer la capacidad de hacer cumplir las normas.** El cumplimiento es esencial en cualquier sistema regulatorio. Si no existe un mecanismo que obligue su observancia, las leyes –independientemente de sus buenas intenciones - tendrán poco valor. De ahí la importancia, como hemos insistido a lo largo de este trabajo, de contar con órganos de control fuertes y autónomos, así como con un régimen de sanciones eficaz, que combine adecuadamente incentivos con castigos.
7. **Incorporar el enfoque de género en las discusiones y regulaciones sobre el financiamiento de los partidos políticos.** El tema de la participación de la mujer en política ha venido tomando mayor relevancia en los partidos políticos y las organizaciones de la sociedad civil, sin embargo este interés aún no se ha traducido en mecanismos que garanticen el acceso de las mujeres al financiamiento político en condiciones de equidad. Por ello, se hace necesario en este sentido, profundizar el debate e incorporar la perspectiva de género en los procesos de reforma.

⁹¹ Foro Interamericano sobre Partidos Políticos (2003), op.cit. p.9.

⁹² International IDEA (2003), op.cit. p.174.

Resumiendo, un buen sistema de financiamiento debería garantizar una competencia política abierta, libre y equitativa, y contribuir a fortalecer la confianza pública en los partidos, la política y la democracia, mediante el mejoramiento de la transparencia. En este sentido un sistema mixto (público y privado), con divulgación plena, y un órgano de control fuerte respaldado por un eficaz régimen de sanciones, son requisitos esenciales para el éxito de una reforma en esta materia. El financiamiento público que se dé a los partidos debe guardar relación con los esfuerzos que éstos hagan para conseguir sus propios recursos, vía complementación de fondos (*matching*) o mediante reembolsos. Por su parte, un porcentaje del financiamiento privado debería provenir de las bases (*grassroots*) sin pretender que ésta sea la única fuente de recursos. La divulgación requiere de la presentación de informes periódicos, auditoría, acceso público a la contabilidad y publicidad. El control demanda una autoridad autónoma (política y financieramente) e investida con suficientes poderes legales, para supervisar, verificar, investigar y, de ser necesario instruir procesos. Cualquier cosa menos, como bien ha señalado K.Z. Paltiel, es una fórmula para el fracaso⁹³.

De ahí la importancia de generar una genuina y firme voluntad política a favor de reformas auténticas. En este sentido, es de capital importancia, la presión pública permanente de la ciudadanía, demandando una política limpia y transparente, y una competencia electoral efectiva. El papel del sector privado, de los medios y de las organizaciones de la sociedad civil es igualmente crítico. Debe generarse asimismo, un cambio positivo en la cultura política. Pero, obviamente, la responsabilidad principal recae en los políticos, quienes deben demostrar preocupación genuina por mejorar sus estándares éticos y por llevar a cabo un cambio real en la manera de hacer política. Su reputación y credibilidad como actores centrales del juego democrático depende de ello. Por lo tanto, además del consenso necesario que permita avanzar con las reformas, debe existir de parte de los dirigentes partidarios un verdadero compromiso de respetar y cumplir las normas sobre financiamiento político, sin el cual no será posible pasar de la retórica a las buenas prácticas.

En efecto, uno de los temas principales de la actual agenda política regional es el fortalecimiento de los partidos y el rescate de la ética política perdida. La consolidación de la democracia en América Latina enfrenta hoy el desafío de mejorar la calidad de la política, reconectarla con la ética y ponerla al servicio de los problemas reales de la gente. Pero el cumplimiento de estos objetivos sólo se logrará con partidos más fuertes, más democráticos, más institucionalizados y firmemente comprometidos con estos propósitos, y en todo ello, la cuestión del financiamiento político juega un papel fundamental.

Esperamos, por tanto, que esta obra aporte al debate y a la reflexión, y estimule un proceso de reformas en materia del financiamiento de los partidos políticos y de las campañas electorales, que ayude a mejorar su imagen y a recuperar su credibilidad y prestigio, contribuyendo de este modo a su fortalecimiento e institucionalización, así como a la gobernabilidad democrática en la región.

⁹³ Paltiel, Khayyam Zev (1976).

Bibliografía

- Arias, C. (2004). "Hacia una agenda interamericana de reforma y modernización de los partidos políticos". En: www.observatorioelectoral.org
- Ballington, J. (2003). Gender equality in political party funding. En: *Handbook on Funding of Political Parties and Election Campaigns*. Sweden: International IDEA.
- BID/OEA/IDEA (2004). Un desafío a la democracia: los partidos políticos en Centroamérica, Panamá y República Dominicana. San José: BID/OEA/IDEA.
- Carrillo, M. et al. (2003). *Dinero y contienda político-electoral*. México: Fondo de Cultura Económica/Instituto Federal Electoral.
- Casas, K. (2004). Descuentos en los medios de comunicación para políticos: ejemplos de América Latina. En: Transparencia Internacional. *Informe Global sobre Corrupción*. www.transparency.org
- Centro Carter (2003). *El financiamiento de la democracia en las Américas: Partidos políticos, campañas y elecciones*. Atlanta: Serie Especial de Conferencias, 17-19 marzo de 2003.
- De la Calle, H. (1998). Financiación de los partidos y las campañas electorales en Colombia. En: *La financiación de la política en Iberoamérica*. Editado por Del Castillo, P. & Zovatto, D. San José: IIDH/CAPEL.
- Del Castillo, P. & Zovatto, D. (1998). *La financiación de la política en Iberoamérica*. San José: IIDH/CAPEL.
- Doublet, Y. (2003). *Financiamiento, corrupción y gobierno*. En: Carrillo, M. et al. (2003). *Dinero y contienda político-electoral*. México: Fondo de Cultura Económica/Instituto Federal Electoral.
- Ferreira Rubio, D. (1997). *Financiamiento de los partidos políticos*. Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung/CIEDLA.
- Ferreira Rubio, D. (1998). El control del financiamiento de la política. En: *Revista Escenarios Alternativos*, 4, Buenos Aires.
- Fogg K. et al (2003). Conclusion. En: *Handbook on Funding of Political Parties and Election Campaign*. Sweden: International IDEA.
- Foro Interamericano sobre Partidos Políticos (2003). *La crisis de los partidos políticos: ¿Profundización o reforma? Hacia una agenda interamericana para*

la reforma y modernización de los partidos políticos. Washington: OEA
www.upd.oas.org/fiapp

Foro Interamericano sobre Partidos Políticos (2004). *¿Es el financiamiento un obstáculo para la participación política de la mujer?* Washington: Memoria del taller sobre la participación política de la mujer, celebrado el 16 de diciembre de 2003, OEA/IDEA. www.upd.oas.org/fiapp

Gidlund, G. (1991). Public investments in Swedish democracy. En: *The Public Purse and Political Parties: Public Financing of Political Parties in Nordic Countries*. Helsinki: The Finnish Political Science Association.

Goodwin-Gill, G. (1994). *Elecciones libres y justas*. Derecho Internacional y práctica. Unión Parlamentaria: Ginebra.

González-Varas, S. (1995). *La financiación de los partidos políticos*. Madrid: Editorial Dykinson.

Hernández, M. P. (2003). *Financiamiento de los partidos políticos. Replanteamiento y estudio comparado en Iberoamérica*. Ponencia presentada en el VIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, Sevilla, España, diciembre 2003. www.uc3m.es/uc3m/dpto/PU/dppu02/bib.htm

Htun, Mala N. (2002). Mujeres y poder político en Latinoamérica. En: Ballington, J. & Méndez, M. *Mujeres en el Parlamento. Más allá de los números*. Sweden: International IDEA.

International IDEA (2003). *Handbook on Funding of Political Parties and Election Campaigns*. Sweden: International IDEA.

Latinobarómetro (2004). www.latinobarometro.org

Malem, Jorge (2003). *Financiamiento, corrupción y gobierno*. En: Carrillo, M. et al. (2003). *Dinero y contienda político-electoral*. México: Fondo de Cultura Económica/Instituto Federal Electoral.

Mojobi, E.H. (2003). Africa Francófona. En: Carrillo, M. et al. (2003). *Dinero y contienda político-electoral*. México: Fondo de Cultura Económica/Instituto Federal Electoral.

Nassmacher, K. H. (1992). Comparing party and campaign finance in Western democracies. En: *Campaign and Party Finance in North America and Western Europe*. Editado por Arthur Gunlicks, Westview Press, Inc. Boulder-San Francisco-Oxford.

Nassmacher, K.H. (2003). *Funding of political parties and election campaigns*. Handbook Series, Chapter 8, p.139. Sweden: International IDEA.

- Nassmacher, K.H. & Koole, R. (2003). *Europa Continental*. En: Carrillo, M. et al. (2003). *Dinero y contienda político-electoral*. México: Fondo de Cultura Económica/Instituto Federal Electoral.
- Navas, X. (1998). La financiación electoral en América Latina, subvenciones y Gastos. En: *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*. Compilado por Nohlen, D.; Picado, S. y Zovatto, D. México: Instituto Interamericano de Derechos Humanos/ Universidad de Heidelberg/ Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación/Instituto Federal Electoral/Fondo de Cultura Económica.
- Organización de los Estados Americanos y Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (2003). Manual de financiamiento de la actividad política: una guía para fomentar la transparencia en las democracias emergentes. En: www.upd.oas.org/fiapp
- Paltiel, K. (1976). *Party, Candidate and Election Finance: A Background Report*. Ottawa: Royal Commission on Corporate Concentration: available from Print and Publications, Supply and Services Canada.
- Panebianco, A. (1990). *Modelos de Partido*. Madrid: Alianza Editorial.
- Rial, J. (1999). *Medios de comunicación, partidos y elecciones. Una relación a reconstruir*. Lima: documento.
- Sartori, G. (1999). *El homo videns. La sociedad teledirigida*. México: Taurus.
- Transparencia Internacional (2004). *Informe Global sobre Corrupción*. En: www.transparency.org
- USAID (2003). *Money in Politics Handbook: A Guide to Increasing Transparency in Emerging Democracies*. Washington: Technical Publications Series.
- Velásquez, L. (2003). *Perspectiva de género y financiamiento de campañas y partidos políticos*. Documento preparado para la investigación sobre financiamiento y campañas, OEA/IDEA.
- Ward, G. (2004). El papel de la divulgación en el combate contra la corrupción en el financiamiento político. En: Transparencia Internacional. *Informe Global sobre Corrupción*. www.transparency.org
- Woldenberg, J. (2003). Relevancia y actualidad de la contienda político-electoral. En: Carrillo, M. et al. *Dinero y Contienda Político-Electoral*. México: Fondo de Cultura Económica/ Instituto Federal Electoral.
- World Bank (2000). World Development Indicators. En: www.worldbank.org

Zovatto, D. (2003). América Latina. En Carrillo, M. et al. *Dinero y Contienda Político-Electoral*. México: Fondo de Cultura Económica/ Instituto Federal Electoral.

Zovatto, D. (2003). The Legal and Practical Characteristics of the Funding of Political Parties and Election Campaigns in Latin America. En: *Handbook on Funding of Political Parties and Election Campaigns*. Sweden: International IDEA.

Zovatto, D. (2004). *Dinero y Política en América Latina: una visión comparada*. San José: Cuadernos de Ciencias Sociales, No.130, FLACSO.

IV Parte

Apéndices

APENDICE 1

Tablas sobre el financiamiento de
los partidos políticos y
las campañas electorales
en América Latina

Las catorce tablas que aquí presentamos, ofrecen información sistematizada sobre las regulaciones relativas al financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales en los 18 países de América Latina cubiertos por el estudio.

La información incluida en las tablas fue obtenida de dos fuentes principales: a) los aportes de los investigadores que realizaron los estudios de caso nacionales y las fichas respectivas y, b) las principales normas legales que regulan el tema del financiamiento político en cada uno de los 18 países.

Los datos contenidos en las tablas están organizados por país, y éstos a su vez se han ordenado alfabéticamente para facilitar su consulta.

Cabe señalar que en ciertas circunstancias en las que la interpretación de las normas resultaba ambigua, se consultó a expertos académicos y de las entidades encargadas de vigilar y aplicar las normas en los distintos países, a fin de obtener las aclaraciones pertinentes. En estos casos se han incluido las anotaciones y explicaciones correspondientes.

Contenido de las tablas

Tabla 1. Año de introducción del financiamiento público de los partidos políticos y las campañas electorales en América Latina

La tabla 1 muestra que todos los países de América Latina han regulado el tema del financiamiento público de los partidos y las campañas electorales.

En algunos casos estas regulaciones fueron pioneras, como en Uruguay (1928), Costa Rica (1949), Argentina (1957 y 1961¹) y Perú (1966). Por su parte, México,

¹ Argentina incorporó en 1957 el financiamiento público indirecto y en 1961 el directo.

Nicaragua y Venezuela regularon en los años 70, sin embargo este último país, en sentido contrario al resto de la región, eliminó en 1999 el financiamiento público que había introducido en 1973.

En la mayoría de los países las regulaciones se incorporaron a partir del inicio de la Tercera Ola, empezando con Ecuador en 1978; seguido por Honduras, El Salvador, Colombia, Guatemala y Chile, todos en la década de 1980; y Paraguay, Brasil, República Dominicana, Panamá y Bolivia, en la década de 1990. Más recientemente, en 2003, Chile y Perú incorporaron el financiamiento público directo.

Tabla 2. Países con financiamiento público en América Latina

En la tabla 2 se observa que el 94% de los países latinoamericanos cuenta con financiamiento público. Asimismo, a partir del establecimiento en el 2003 del financiamiento público directo en las legislaciones peruana y chilena, se consolidó una tendencia en la región a instaurar en todos los países – salvo en el caso de Venezuela- el sistema de financiamiento estatal compuesto (directo e indirecto). Esta modalidad de financiamiento combina los aportes en dinero, bonos o préstamos (financiamiento directo), con el otorgamiento de facilidades en cuanto a servicios, infraestructura, exoneraciones, acceso a los medios de comunicación, entre otros (financiamiento indirecto).

Tabla 3. Actividades objeto de financiamiento público directo en América Latina

En la tabla 3 se observa que la mayor parte de los países latinoamericanos otorga financiamiento estatal para actividades electorales y partidarias (59%). Asimismo, un 35% de los países brinda este tipo de financiamiento para actividades puramente electorales, y solamente un país (Perú) cuenta con aportes estatales para uso partidario no electoral. Destaca también una tendencia en la región a favor del financiamiento público para el fortalecimiento y desarrollo institucional de los partidos, incluidas actividades tales como la investigación, la formación y la capacitación de cuadros partidarios. Tal es el caso de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, México, Panamá y Perú.

Tabla 4. Financiamiento público directo en América Latina: condiciones para acceder al financiamiento y barrera legal

Los aportes del Estado en la región se distribuyen, en primer lugar, con base en la fórmula de proporcionalidad en relación con el número de votos obtenidos en las últimas elecciones (53% de los países) y, en segundo, mediante un método combinado en que una parte se asigna equitativamente entre todos los partidos y la otra de acuerdo con la fuerza electoral (47% de los países).

La tabla muestra, asimismo, que en la mayoría de países (65%) se prevé algún tipo de barrera legal para tener acceso al financiamiento público. Estas refieren, específicamente, a que los elegibles para el subsidio mencionado obtengan un

porcentaje mínimo de votos o que cuenten con representación parlamentaria.

Tabla 5. Momento del desembolso del aporte público directo con fines electorales en América Latina

Un elemento que incide en la equidad de la contienda, se refiere al momento del desembolso del financiamiento directo. Esto es importante porque cuando no se prevé expresamente un sistema especial para incluir o dar facilidades a los nuevos o pequeños partidos, se corre el riesgo de poner en situación de desventaja a aquellas fuerzas políticas que participan por primera vez. En este sentido, si la entrega del subsidio se realiza con posterioridad a las elecciones, es dable pensar que se desfavorece a aquellos partidos de reciente creación, con menores recursos financieros o con menor capacidad crediticia. No obstante ello, el subsidio posterior, que adquiere más bien la calidad de reembolso, puede tener efectos positivos en lo relativo al control de los gastos electorales.

En este campo específico, la tabla 5 muestra que si bien en los países de América Latina no existe un patrón homogéneo en cuanto al desembolso del financiamiento público, prevalece el sistema que lo divide en un monto anterior y otro posterior a los comicios (53%), seguido por el mecanismo de reembolso que se realiza después de las elecciones (29%). Un solo país entrega el aporte público antes de las elecciones (6%).

Tabla 6. Rubros del financiamiento público indirecto en América Latina

Como se observa en la tabla 6, en casi la totalidad de los países de la región se contempla el financiamiento público indirecto como un apoyo estatal complementario, que se hace efectivo mediante servicios, infraestructura, incentivos y apoyo en especie para las actividades partidistas. Aunque en los países de América Latina no existe un solo sistema de financiamiento público indirecto, podemos señalar que las modalidades más importantes son: el acceso a los medios de comunicación, públicos o privados (76%); la exención de impuestos o exoneraciones (53%) y, los incentivos para la divulgación de programas o distribución de publicaciones (47%). En menor medida, algunos países (23%) facilitan el uso de edificios públicos para actividades políticas. Solo en dos casos (12%) se contempla específicamente transporte a los partidos como contribución estatal.

Tabla 7. Prohibiciones y límites a las contribuciones privadas en América Latina: por origen y monto

La lectura de la tabla 7 muestra que en el 72% de los países de la región se ha establecido prohibiciones a las contribuciones privadas según su origen. De igual forma, se observa que el 50% de los países ha impuesto límites al monto de las contribuciones privadas.

Tabla 8. Prohibiciones en cuanto al origen de las contribuciones privadas en América Latina

En América Latina, fenómenos como el tráfico de influencias, la captura de la agenda del Estado y los escándalos de corrupción política, todos riesgos asociados al financiamiento privado, han determinado que, como se observa en la tabla 8, la mayoría de los países (72%), haya introducido prohibiciones en cuanto a su origen, destacando, en primer lugar, aquellas provenientes de gobiernos, instituciones o individuos extranjeros (67%); en segundo lugar las contribuciones de contratistas del Estado (50%) y en tercer lugar, las donaciones anónimas (44%).

Solamente Colombia, El Salvador, Guatemala, Panamá y Uruguay (28%) no establecen regulación alguna en esta materia.

Tabla 9. Límites al monto de las contribuciones privadas en América Latina

La tabla detalla los límites que se han establecido para las contribuciones privadas en los nueve países de América Latina que los regulan (50%).

Los límites se refieren al establecimiento de montos máximos a los aportes, y son definidos según variados sistemas de cálculo. Algunos de los criterios adoptados para el establecimiento de esos montos máximos, son los siguientes: i) como un porcentaje de los gastos permitidos por partido (Argentina); ii) como un porcentaje del presupuesto anual de la organización política (Bolivia); iii) como un porcentaje de los ingresos anuales de las personas físicas, o de la facturación de las personas jurídicas (Brasil); iv) múltiplos del salario mínimo mensual (Costa Rica, Paraguay); v) como un porcentaje del monto máximo de gasto electoral autorizado para cada dignidad (Ecuador) y; vi) como un porcentaje del monto total del financiamiento público dado a los partidos (México). Chile y Perú, por su parte, calculan los montos con base en unidades de fomento y unidades impositivas tributarias, respectivamente.

Tabla 10. Acceso a los medios de comunicación en América Latina

La tabla 10 muestra que la mayoría de los países (76%) confiere a los partidos espacios gratuitos en los medios de comunicación electrónicos, sobre todo en la televisión pública. Cabe destacar los casos particulares de Brasil y Chile, en los que se ha introducido la franja electoral gratuita y la franja para expresión de pensamiento partidario en tiempo interelectoral. En ambos países, aunque con algunas diferencias, se prohíbe a los partidos la compra de espacios².

Con respecto a la distribución de tiempos y espacios, se observa en la región la tendencia a otorgar este tipo de financiamiento indirecto combinando criterios de equidad y de fuerza electoral. Así, de los 13 países que otorgan espacios a los

² Brasil prohíbe en la televisión la propaganda electoral comercial, garantizándoles a cambio a los partidos una franja diaria de publicidad gratuita durante la campaña electoral. Chile, por su parte, prohíbe la contratación en televisión abierta, en donde otorga la franja gratuita, pero es posible contratar propaganda electoral en radioemisoras, televisión por cable y prensa escrita.

partidos, un 62% se fundamenta en la equidad para la asignación de espacios, y un 31% combina esta última y la fuerza electoral y/o la representación parlamentaria. Cabe destacar el caso de Chile, que para las elecciones presidenciales otorga los espacios con base en criterios de equidad, y para las elecciones parlamentarias los asigna a partir de la fuerza electoral de los partidos.

Tabla 11. Rendición de cuentas y divulgación en materia de financiamiento de la política en América Latina

La tabla 11 evidencia que, a excepción de El Salvador y Uruguay, la mayor parte de los países latinoamericanos (89%) ha incorporado en sus legislaciones la obligación de rendir cuentas. La rendición la deben hacer fundamentalmente los partidos (89%), y solo en 6 países (33%) se pide también a los candidatos el cumplimiento de este requerimiento. En ningún país se contempla la rendición de cuentas por parte de los donantes privados.

En relación con la divulgación de los datos, se observa en la región una tendencia hacia la apertura de la información a los ciudadanos, aunque ésta es aún incipiente y se refiere principalmente a la publicación en gacetas y diarios oficiales. En efecto, solo un 39% de los países ha regulado la práctica de divulgar la información sobre los ingresos y gastos de los partidos. Cabe señalar, no obstante, que aunque en un 61% de los países no hay aun regulación específica sobre este tema, en algunos casos, como Bolivia y Chile, se da algún grado de divulgación en la práctica.

Tabla 12. Órganos de control del financiamiento de la política en América Latina

La tabla 12 muestra que en casi todos los países de América Latina (94%) existe algún órgano encargado del control y la fiscalización del financiamiento de los partidos, tarea que ha sido asignada en la mayoría de los casos a los organismos electorales. De igual forma, se observa que en algunos países (Costa Rica, Nicaragua, Panamá y República Dominicana) coadyuva en la labor de control la Contraloría General de la República.

Tabla 13. Régimen de sanciones en materia de financiamiento de la política en América Latina

La tabla 13 muestra que la mayoría de los países prevé un régimen de sanciones dirigido a castigar la inobservancia de la legislación sobre el financiamiento de los partidos y las campañas electorales. Entre éstas prevalecen, por un lado, las penas pecuniarias (72%) y, por el otro (aunque en menor medida) las sanciones administrativas (50%) que conllevan, en algunos casos, la eliminación del registro partidario o bien la reducción o suspensión de los fondos estatales para los partidos que han violado la ley. De igual modo, un 39% de los países contempla sanciones penales para candidatos y un 35% para donantes.

Tabla 14. Resumen de los textos legales sobre financiamiento de partidos políticos y campañas electorales en América Latina

Esta tabla ofrece el detalle de las principales fuentes normativas que, en cada país, regulan el financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales. Asimismo, se indican los artículos de referencia para cada texto legal. La totalidad de estos instrumentos legales se encuentran en el Apéndice 4 (CD-Rom) de esta obra.

Tabla 1
Año de introducción del financiamiento público de los partidos políticos y las campañas electorales en América Latina

País	Año
ARGENTINA	1957 (Indirecto) y 1961 (Directo)
BOLIVIA	1997
BRASIL	1995
COLOMBIA	1985
COSTA RICA	1949
CHILE	1988 (Indirecto) 2003 (Directo)
ECUADOR	1978
EL SALVADOR	1983
GUATEMALA	1985
HONDURAS	1981
MÉXICO	1977
NICARAGUA	1974
PANAMÁ	1997
PARAGUAY	1990
PERÚ	1966 (Indirecto) 2003 (Directo)
REPÚBLICA DOMINICANA	1997
URUGUAY	1928
VENEZUELA	Incorporado en 1973 y eliminado en 1999

Tabla 2
Países con financiamiento público en América Latina

País	Financiamiento Público directo	Financiamiento Público indirecto
ARGENTINA	SI	SI
BOLIVIA	SI	SI
BRASIL	SI	SI
COLOMBIA	SI	SI
COSTA RICA	SI	SI
CHILE	SI	SI
ECUADOR	SI	SI
EL SALVADOR	SI	SI
GUATEMALA	SI	SI
HONDURAS	SI	SI
MÉXICO	SI	SI
NICARAGUA	SI	SI
PANAMÁ	SI	SI
PARAGUAY	SI	SI
PERÚ	SI	SI
REP. DOMINICANA	SI	SI
URUGUAY	SI	SI
VENEZUELA	NO	NO

Tabla 3
Actividades objeto de financiamiento público directo en América Latina

País	Electoral y partidario	Sólo electoral	Sólo partidario	Investigación y fortalecimiento
ARGENTINA	SI	NO	NO	SI
BOLIVIA	NO	SI	NO	SI
BRASIL	SI	NO	NO	SI
COLOMBIA	SI	NO	NO	SI
COSTA RICA	SI ¹	NO	NO	NO
CHILE	NO	SI	NO	NO
ECUADOR	SI	NO	NO	NO
EL SALVADOR	NO	SI	NO	NO
GUATEMALA	SI ²	NO	NO	NO ²
HONDURAS	NO	SI	NO	NO
MÉXICO	SI	NO	NO	SI
NICARAGUA	NO	SI	NO	NO
PANAMÁ	SI	NO	NO	SI
PARAGUAY	SI	NO	NO	NO
PERÚ	NO	NO	SI	SI
REP. DOMINICANA	SI	NO	NO	NO
URUGUAY	NO	SI	NO	NO
VENEZUELA	NO	NO	NO	NO

1. Aunque la legislación no lo dice explícitamente, se permite el uso del subsidio para cubrir gastos de organización.
2. La legislación no es explícita sobre el destino de los fondos, por lo que hay uso discrecional de ellos.

Tabla 4
Financiamiento público directo en América Latina:
condiciones para acceder al financiamiento y barrera legal

País	Condiciones de acceso al financiamiento y barrera legal	Criterio de distribución
ARGENTINA	Partidos reconocidos que hayan oficializado candidaturas nacionales para el tramo igualitario (30%), y partidos que hayan participado en la última elección de diputados nacionales para la porción proporcional (70%). No se fija umbral.	Mixto (fuerza electoral /equidad)
BOLIVIA	Partidos que hayan obtenido un mínimo del 3% del total de votos válidos a nivel nacional en la elección general precedente (o municipal según corresponda).	Por fuerza electoral
BRASIL	Para la acreditación básica: partidos registrados ante la Justicia Electoral. Para el financiamiento proporcional son elegibles los partidos que hayan obtenido el 5% en las últimas elecciones, distribuido entre varios Estados. (5% de los votos válidos en la última elección de la Cámara de Diputados). Estos votos deben estar distribuidos en 1/3 de los Estados, como mínimo, con el 2% de los votos válidos en cada Estado.	Mixto (fuerza electoral /equidad)
COLOMBIA	5% del total de votos válidos para elecciones uninominales. Para la reposición de los gastos de las elecciones plurinominales (parlamentarias y otras), los partidos deben alcanzar por lo menos un tercio de los votos obtenidos por la lista que obtenga escaños con el menor de los residuos.	Por fuerza electoral
COSTA RICA	Partidos que obtengan al menos 4% de los sufragios válidos a escala nacional o partidos inscritos a escala provincial que obtengan como mínimo ese porcentaje en la respectiva provincia o elijan por lo menos un diputado.	Por fuerza electoral
CHILE	Existe financiamiento para todos los partidos y candidatos inscritos en el Servicio Electoral.	Por fuerza electoral
ECUADOR	Partidos que hayan recibido al menos el cociente del 0.04 de los votos válidos en elecciones pluripersonales nacionales.	Mixto (fuerza electoral / equidad)
EL SALVADOR	Tener la calidad de contendiente, para lo cual se requiere el registro y personalidad jurídica vigente. No se fija umbral.	Por fuerza electoral
GUATEMALA	Partidos que obtengan al menos el 4% del total de votos válidos emitidos en las elecciones generales. El cálculo se hace con base en el escrutinio realizado en la primera elección de Presidente y Vicepresidente de la República.	Por fuerza electoral
HONDURAS	Haber obtenido un mínimo de 10 mil votos en la planilla más votada (Presidente, Congreso Nacional, Corporaciones Municipales) en la elección anterior.	Por fuerza electoral

Tabla 4
Financiamiento público directo en América Latina:
condiciones para acceder al financiamiento y barrera legal (continuación)

Países	Condiciones de acceso al financiamiento y barrera legal	Criterio de distribución
MÉXICO	2% del total de votos válidos emitidos en alguna de las elecciones ordinarias para diputados, senadores o presidente de la República. Para los partidos nuevos, constituidos después de una elección, tener el registro legal.	Mixto (fuerza electoral / equidad)
NICARAGUA	Obtener al menos el 4% de los votos válidos en las elecciones nacionales.	Por fuerza electoral
PANAMÁ	4% de los votos válidos de cualquiera de las 3 elecciones: Para Presidente, Legisladores y Corregidores. Los candidatos independientes necesitan haber alcanzado el número de adherentes necesarios a su postulación, para poder ser candidatos y acceder al subsidio.	Mixto (fuerza electoral/ equidad)
PARAGUAY	Estar debidamente constituidos, organizados y funcionando, y estar al día en la presentación de cuentas ante la justicia electoral. No se fija umbral.	Mixto (fuerza electoral / representación parlamentaria)
PERÚ	Obtener representación en el Congreso.	Mixto (fuerza electoral/equidad)
REPÚBLICA DOMINICANA	Estar legalmente reconocidos y mantener este reconocimiento mediante la obtención de un mínimo de 2% de los votos válidos en las últimas elecciones presidenciales o tener representación en el Congreso o la Sala capitular.	Mixto (fuerza electoral /equidad)
URUGUAY	---	Por fuerza electoral
VENEZUELA	---	---

Tabla 5
Momento del desembolso del aporte público directo
con fines electorales en América Latina

País	Previo	Posterior	Previo y posterior	Facilidades para nuevos partidos	Otros (Financiamiento permanente)
ARGENTINA	SI	NO	NO	SI	SI
BOLIVIA	NO	NO	SI	NO	NO ¹
BRASIL	NO	NO	NO	NO	SI
COLOMBIA	NO	SI	NO	SI	SI
COSTA RICA	NO	SI	NO	NO	NO
CHILE	NO	NO	SI	SI	NO
ECUADOR	NO	SI	NO	NO	SI
EL SALVADOR	NO	NO	SI	NO	NO
GUATEMALA	NO	NO	SI	NO	SI
HONDURAS	NO	NO	SI	SI	NO
MÉXICO	NO	NO	SI	SI	SI
NICARAGUA	NO	SI	NO	NO	NO
PANAMÁ	NO	NO	SI	SI	SI
PARAGUAY	NO	SI	NO	NO	SI
PERÚ	NO	NO	NO	NO	SI
R. DOMINICANA	NO	NO	SI	NO	SI
URUGUAY	NO	NO	SI	NO	NO
VENEZUELA	NO	NO	NO	NO	NO

1. En períodos no electorales, se brinda un financiamiento a los partidos para educación ciudadana y difusión de programas.

Tabla 6
Rubros del financiamiento público indirecto en América Latina

País	Acceso gratuito a los medios públicos o privados	Exención impuestos / exoneraciones	Incentivos para divulgación / distribución de publicaciones	Uso de edificios públicos para actividades políticas	Transporte
ARGENTINA	SI	SI	NO	NO	NO
BOLIVIA	SI	NO	NO	NO	NO
BRASIL	SI	NO	SI	SI	NO
COLOMBIA	SI	NO	SI	NO	SI
COSTA RICA	NO	NO	SI	SI	NO
CHILE	SI	SI	SI	NO	NO
ECUADOR	NO	SI	NO	NO	NO
EL SALVADOR	SI ¹	NO	NO	NO	SI
GUATEMALA	SI	NO	SI	NO	NO
HONDURAS	NO	SI	SI	NO	NO ²
MÉXICO	SI	SI	SI	SI ³	NO
NICARAGUA	NO	SI	NO	NO	NO
PANAMÁ	SI	SI	SI	SI	NO
PARAGUAY	SI	SI	NO	NO	NO
PERÚ	SI	SI	NO	NO	NO
R. DOMINICANA	SI	NO	NO	NO	NO
URUGUAY	SI	NO	NO	NO	NO
VENEZUELA	NO	NO	NO	NO	NO

1. En los medios de comunicación del Estado, pero en la práctica no se da.
2. En Honduras se da financiamiento para el transporte, pero en forma directa.
3. Previo permiso.

Tabla 7
Prohibiciones y límites a las contribuciones privadas
en América Latina: Por origen y monto

País	Prohibiciones a las contribuciones (origen)	Límites a las contribuciones (monto)
ARGENTINA	SI	SI
BOLIVIA	SI	SI
BRASIL	SI	SI
COLOMBIA	NO	NO
COSTA RICA	SI	SI
CHILE	SI	SI
ECUADOR	SI	SI
EL SALVADOR	NO	NO
GUATEMALA	NO	NO
HONDURAS	SI	NO
MÉXICO	SI	SI
NICARAGUA	SI	NO
PANAMÁ	NO	NO
PARAGUAY	SI	SI
PERÚ	SI	SI
REPÚBLICA DOMINICANA	SI	NO
URUGUAY	NO	NO
VENEZUELA	SI	NO

Tabla 8
Prohibiciones en cuanto al origen de las contribuciones privadas en América Latina

País	Extranjeras	Organizaciones políticas y sociales	Personas jurídicas	Contratistas del estado	Anónimas
ARGENTINA	SI	SI	SI	SI	SI
BOLIVIA	SI ¹	SI	NO	SI	SI
BRASIL	SI	SI	NO	NO	SI
COLOMBIA	NO	NO	NO	NO	NO ²
COSTA RICA	SI ³	NO	NO	NO	NO ⁴
CHILE	SI	SI	SI	SI	NO ⁵
ECUADOR	SI	NO	NO	SI	SI
EL SALVADOR	NO	NO	NO	NO	NO
GUATEMALA	NO	NO	NO	NO	NO
HONDURAS	SI	NO	SI	SI	SI
MÉXICO	SI	SI	SI	SI	SI
NICARAGUA	NO ⁶	NO	NO	SI	SI
PANAMÁ	NO	NO	NO	NO	NO ⁷
PARAGUAY	SI	SI	SI	SI	NO ⁸
PERÚ	SI	NO	NO	NO	NO ⁹
R.DOMINICANA	SI	NO	NO	NO	NO
URUGUAY	NO	NO	NO	NO	NO
VENEZUELA	SI	NO	NO	SI	SI

1. Solamente se aceptan de personas jurídicas extranjeras si es para asistencia técnica y capacitación.
2. No hay prohibición expresa, sin embargo, la normativa obliga a los partidos y movimientos políticos a justificar el origen de los fondos recibidos, por lo tanto en la práctica opera una prohibición.
3. Están prohibidas, excepto las donaciones destinadas a capacitación y asistencia técnica.
4. No hay prohibición expresa, sin embargo, la normativa obliga a los partidos y movimientos políticos a justificar el origen de los fondos recibidos, por lo tanto en la práctica opera una prohibición.
5. Existen límites para las donaciones anónimas, para las reservadas y las públicas, fijados en unidades de fomento.
6. No se prohíben, pero se indica que las donaciones provenientes del extranjero deben ser para fines de capacitación y asistencia técnica.
7. No hay prohibición expresa, sin embargo, la normativa obliga a los partidos y movimientos políticos a justificar el origen de los fondos recibidos, por lo tanto en la práctica opera una prohibición.
8. No hay prohibición expresa, sin embargo, la normativa obliga a los partidos y movimientos políticos a justificar el origen de los fondos recibidos, por lo tanto en la práctica opera una prohibición.
9. No regulado expresamente. Sin embargo se permiten los aportes provenientes de actividades proselitistas en las que no se pueda determinar el donante hasta un límite de 30 UIT anuales.

Tabla 9
Límites al monto de las contribuciones privadas en América Latina

País	Límites al monto de las contribuciones	Máximo permitido
ARGENTINA	SI	Personas jurídicas: no más del 1% del monto de los gastos permitidos por partido. Personas físicas: El límite es de 0.5% del total de gastos permitidos.
BOLIVIA	SI	10% del presupuesto anual de la organización política.
BRASIL	SI	Las contribuciones no pueden superar el 10% de los ingresos anuales de las personas físicas o el 2% de la facturación bruta de las personas jurídicas.
COLOMBIA	NO	----
COSTA RICA	SI	Contribuciones de personas físicas o jurídicas nacionales: 45 veces el salario mínimo mensual por año.
CHILE	SI	Los límites para las donaciones anónimas, para las reservadas y para las públicas se fijan en unidades de fomento.
ECUADOR	SI	La contribución de las personas jurídicas nacionales no podrá exceder del 10% del monto máximo del gasto electoral autorizado para cada dignidad.
EL SALVADOR	NO	----
GUATEMALA	NO	----
HONDURAS	NO	----
MÉXICO	SI	El total de donaciones anuales por parte de simpatizantes para un partido no debe exceder el 10% del monto total del financiamiento público otorgado a todos los partidos por concepto de gastos ordinarios. Las aportaciones de dinero provenientes de personas físicas o morales facultadas tendrán un límite anual equivalente al 0.05% del monto total del financiamiento público otorgado a todos los partidos para las actividades ordinarias permanentes.
NICARAGUA	NO	----
PANAMÁ	NO	----
PARAGUAY	SI	5000 salarios mínimos diarios, ya sea de personas físicas o jurídicas.
PERÚ	SI	Personas naturales o jurídicas 60 UIT anuales.
REPÚBLICA DOMINICANA	NO	----
URUGUAY	NO	----
VENEZUELA	NO	----

Tabla 10
Acceso a los medios de comunicación en América Latina

País	Prohibición de propaganda pagada en los medios	Acceso gratuito a los medios	Fórmula de distribución de tiempos y espacios
ARGENTINA	NO	SI	Por igual entre partidos, confederaciones o coaliciones con listas de candidatos reconocidas oficialmente. En medios públicos y privados.
BOLIVIA	NO	SI	Por igual entre partidos o coaliciones y sus candidatos. Sólo en medios públicos.
BRASIL	SI (Radio y Televisión)	SI	Un tercio por igual entre todos los partidos con candidatos legalmente inscritos, 2/3 dividido proporcionalmente al número de representantes de cada partido ante la Cámara de Diputados. En medios públicos y privados.
COLOMBIA	NO	SI	Una parte por igual (70%) y otra proporcional al número de escaños en el Congreso (30%). Medios públicos y privados.
COSTA RICA	NO	NO	----
CHILE	SI ¹	SI	Elecciones presidenciales: por igual entre candidatos. Elecciones parlamentarias: proporcional al número de votos en las elecciones anteriores. En televisión pública y privada.
ECUADOR	NO	NO	----
EL SALVADOR	NO	SI	Por igual entre partidos. Solo en radio y televisión del Estado (no se aplica en la práctica).
GUATEMALA	NO	SI	Por igual entre partidos. Solo en la radio y televisión del Estado, para dar a conocer programa político (30 minutos semanales durante los procesos electorales).

1. Es factible contratar propaganda en radioemisoras, TV por cable y prensa escrita.

Tabla 10
Acceso a los medios de comunicación en América Latina (continuación)

País	Prohibición de propaganda pagada en los medios	Acceso gratuito a los medios	Fórmula de distribución de tiempos y espacios
HONDURAS	NO	NO	---
MÉXICO	NO	SI	En periodo electoral, el 96% se distribuirá entre los partidos que participaron en la elección anterior y cuentan con representantes en el Congreso, de la siguiente manera: 30% en forma igualitaria y 70% en forma proporcional a su fuerza electoral. Del tiempo de transmisión previsto, corresponderá a cada partido de nuevo registro sin representación en las Cámaras del Congreso de la Unión un 4% del total. En medios públicos y privados.
NICARAGUA	NO	NO	---
PANAMÁ	NO	SI	Por igual entre partidos. No hay franjas para los candidatos de libre postulación. Sólo en medios estatales.
PARAGUAY	NO	SI	Por igual entre partidos. En medios públicos y privados.
PERÚ	NO	SI	La mitad se distribuye por igual entre partidos y la mitad proporcional a la representación parlamentaria. Las nuevas fuerzas partidarias disponen de un tiempo equivalente al del partido político que tenga menor adjudicación de minutos. En medios públicos y privados.
REPÚBLICA DOMINICANA	NO	SI	Por igual entre partidos. Solo en medios de comunicación del Estado.
URUGUAY	NO	SI	Por igual entre candidatos presidenciales de los partidos políticos con representación parlamentaria, al igual que aquellos partidos que en las elecciones internas hayan alcanzado un porcentaje igual al 3% de los habilitados para votar. Solo en medios públicos.
VENEZUELA	NO	NO	---

Tabla 11
Rendición de cuentas y divulgación en materia de financiamiento de la política en América Latina

País	Por partido	Por candidato	Por donante	Publicidad	Entes de control
ARGENTINA	SI	NO	NO	SI	Jueces Federales con competencia electoral
BOLIVIA	SI	NO	NO	NO ¹	Órgano Electoral
BRASIL	SI	SI	NO	SI	Órgano Electoral
COLOMBIA	SI	SI	NO	SI	Órgano Electoral
COSTA RICA	SI	NO	NO	SI	Órgano Electoral/ Contraloría General
CHILE	SI	SI	NO	NO ²	Órgano Electoral
ECUADOR	SI	NO	NO	SI	Órgano Electoral
EL SALVADOR	NO	NO	NO	NO	Corte de Cuentas ³
GUATEMALA	SI ⁴	NO	NO	NO	Órgano Electoral
HONDURAS	SI	NO	NO	NO	Órgano Electoral
MÉXICO	SI	NO	NO	SI	Órgano Electoral
NICARAGUA	SI	NO	NO	NO	Contraloría General / Órgano Electoral
PANAMÁ	SI	SI	NO	SI (Aporte público)	Órgano Electoral/ Contraloría General (esta última en lo referido al aporte público)
PARAGUAY	SI	SI	NO	NO	Órgano Electoral
PERÚ	SI	NO	NO	NO ⁵	Órgano Electoral
REPÚBLICA DOMINICANA	SI	NO	NO	NO	Órgano Electoral/ Contraloría General
URUGUAY	NO	NO	NO	NO	No hay
VENEZUELA	SI	SI	NO	NO	Órgano Electoral

1. Lo que se hace público son las resoluciones aprobatorias de las rendiciones de cuentas.

2. En Chile, no existen normas sobre divulgación de información sobre gastos de campañas, sin embargo, alguna información se difunde a través de gacetas o publicaciones en periódicos locales y boletines.

3. En la práctica no ejerce ese control.

4. Únicamente debe rendir cuentas sobre el aporte estatal.

5. Dado que la ley es muy reciente y todavía no se ha puesto en práctica, no se sabe aún cuál será el grado de divulgación.

Tabla 12
Órganos de control del financiamiento de la política en América Latina

País	Órganos de control
ARGENTINA	Jueces Federales con competencia electoral
BOLIVIA	Órgano Electoral
BRASIL	Órgano Electoral
COLOMBIA	Órgano Electoral
COSTA RICA	Órgano Electoral / Contraloría
CHILE	Órgano Electoral
ECUADOR	Órgano Electoral
EL SALVADOR	Corte de Cuentas ¹
GUATEMALA	Órgano Electoral
HONDURAS	Órgano Electoral
MÉXICO	Órgano Electoral
NICARAGUA	Contraloría / Órgano Electoral ²
PANAMÁ	Órgano Electoral / Contraloría ³
PARAGUAY	Órgano Electoral
PERÚ	Órgano Electoral
REPÚBLICA DOMINICANA	Órgano Electoral / Contraloría
URUGUAY	No hay
VENEZUELA	Órgano Electoral

1. En la práctica no ejerce ese control.

2. Coadyuva en la labor de control la Procuraduría Específica Electoral, que depende la Procuraduría General de la República, y que es creada 6 meses antes de las elecciones. Cesa en funciones una vez concluida su labor.

3. La Contraloría interviene en lo relativo al aporte estatal.

Tabla 13
Régimen de sanciones en materia de financiamiento de la política en América Latina

País	Sanciones pecuniarias			Sanciones penales		Sanciones administrativas	Otras sanciones
	Por partido	Por candidato	Por donante	Por candidato	Por donante		
ARGENTINA	SI	NO	SI	NO	SI	NO	NO
BOLIVIA	SI	NO	NO	NO	NO	SI	NO
BRASIL	SI	SI	SI	NO	NO	SI	NO
COLOMBIA	SI	SI	NO	SI	NO	SI	NO
COSTA RICA	SI	NO	NO	NO	SI	NO	NO
CHILE	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
ECUADOR	SI	SI	SI	SI	SI	SI	NO
EL SALVADOR	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
GUATEMALA	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
HONDURAS	SI	NO	NO	NO	NO	SI	NO
MÉXICO	SI	NO	NO	SI	SI ¹	SI	SI
NICARAGUA	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
PANAMÁ	SI	SI	NO	SI	NO	SI	NO
PARAGUAY	SI	SI	SI	SI	SI	SI	NO
PERÚ	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO
REPÚBLICA DOMINICANA	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
URUGUAY	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
VENEZUELA	SI	SI	NO	SI	NO	NO	NO

1. Sólo si el donante es servidor público federal.

Tabla 14
Resumen de los textos legales sobre financiamiento de partidos políticos y campañas electorales en América Latina

País	Constitución	Leyes electorales / Partidos políticos	Artículos de referencia
ARGENTINA	1994 (Artículo 38)	Ley Orgánica de los Partidos Políticos No. 23298, del 30 de setiembre de 1985. Ley de Financiamiento de los Partidos Políticos, No. 25600 del 12 de junio de 2002. Ley No. 19945, Código Electoral del 18 de agosto de 1983 y sus reformas.	Artículo 7. Texto completo. Artículos 64 quarter, 128bis, 128ter, 133bis.
BOLIVIA	1995	Código Electoral, Ley No. 1984 del 4 de diciembre de 2001. Ley de Partidos Políticos, No. 1983 de 25 de junio de 1999.	Artículos del 115 al 120. Artículos 50 a 64.
BRASIL	1988 (Artículo 17)	Ley Orgánica de Partidos Políticos, No. 9096 del 19 de setiembre de 1995. Ley Electoral No. 9504, del 30 de setiembre de 1997.	Artículos 30 al 49, y 51. Artículo 17 al 33, y del 43 al 57.
COLOMBIA	1991 (Artículo 109, 110 111)	Estatuto básico de los partidos políticos No. 130/94, del 23 de marzo de 1994. Acto Legislativo No. 1 del 2003.	Artículos 12 al 22, 25, 26, 28, 30 y 31. Artículos 107, 109, 110 y 111.
COSTA RICA	1949 (Artículo 96)	Código Electoral, Ley No. 1536/52 del 10 de diciembre de 1952.	Artículo 57bis. y del 176 a 194.
CHILE	1980 (Artículo 19)	Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinio, No. 18700 del 6 de mayo de 1988.	Artículos 30 y 31.

Tabla 14
Resumen de los textos legales sobre financiamiento de partidos políticos y campañas electorales en América Latina (Cont.)

País	Constitución	Leyes electorales / Partidos políticos	Artículos de referencia
CHILE	1980	Ley Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos, No. 18603/87, del 23 de marzo de 1987.	Artículos 33 al 36.
		Ley Orgánica sobre Transparencia, límite y control del Gasto Electoral, No. 19884/03, del 7 de julio del 2003.	Texto completo.
ECUADOR	1998 (Artículo 116)	Codificación de la Ley de Elecciones, del 11 de julio de 2000.	Artículos 20, 142.
		Ley de Partidos Políticos, del 1° de noviembre de 2000.	Artículos 32, 47, 57 a 62, 64 y 67.
		Ley Orgánica del Control del Gasto Electoral y de la propaganda electoral, del 22 de marzo del 2000.	Texto completo.
EL SALVADOR	1983 (Artículo 210)	Código Electoral. Decreto No.417/92 del 14 de diciembre de 1992.	Artículos 187 a 195.
GUATEMALA	1985 (Título VIII, Disposiciones transitorias, Capítulo Único, artículo 17)	Ley Electoral y de Partidos Políticos, No.1-85 del 3 de diciembre de 1985.	Artículos del 20 al 22, 65, 125, 150, y del 221 al 223.
HONDURAS	1982 (Artículos 49 y 50)	Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas No.53/81 del 19 de mayo de 1981.	Artículo 23, del 33 al 38, 64, y del 242 al 246.
MÉXICO	1917 (Artículo 41)	Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales del 22 de noviembre de 1996.	Artículos del 34 al 38, del 41 al 55, 182A, 183, 190, 191, y del 268 a 272.

Tabla 14
Resumen de los textos legales sobre financiamiento de partidos políticos y campañas electorales en América Latina (Cont.)

País	Constitución	Leyes electorales / Partidos políticos	Artículos de referencia
NICARAGUA	1987 (Con reformas de 1995)	Ley Electoral No. 331 de enero de 2000.	Artículos 10, 62, 63, 86, 90 al 106, 137 y 177.
PANAMÁ	1972 (Artículos 134 y 135)	Código Electoral, Ley No. 11/83, reformado el 22 de febrero de 2003.	Artículos del 163 al 191, 364, 365 y 367.
PARAGUAY	1992 (Artículos 31 y 126)	Código Electoral, Ley No. 834 del 17 de abril de 1996.	Artículos 63 al 75, del 276 al 284, 301, 302, 304, 305, 336 y 337.
PERÚ	1993 (Artículo 35)	Ley de Partidos Políticos del 1º de noviembre de 2003.	Artículos del 28 al 41.
REP. DOMINICANA	2002	Ley Orgánica de Elecciones No. 26859/97 del 1º de Octubre de 1997.	Artículos 183, 192, 361 y 362.
URUGUAY	1967	Ley Electoral 275-97, del 21 de diciembre de 1997. No hay legislación permanente. Desde 1928 el financiamiento público se otorga mediante leyes <i>ad hoc</i> que se aprueban antes de cada acto electoral.	Artículos del 47 al 55, y 94.
VENEZUELA	1999 (Artículo 67, 293)	Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política, del 13 de diciembre de 1997. Ley Orgánica del Poder Electoral, No. 37573 del 19 de noviembre de 2002.	Artículos 75, 199, 201 a 203, 209 a 213, 215, 255, 258, 261, 262 y 263. Artículos 33 y 69.
		Ley de Partidos Políticos, reuniones públicas y manifestaciones, según la Gaceta Oficial No. 27620 del 16 de diciembre de 1964.	Artículos 25 y 35.

APENDICE 2

Bibliografía de referencia sobre el
financiamiento político
en América Latina

La compilación bibliográfica que se presenta, reúne los principales libros, artículos y sitios de internet referidos al tema del financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales, circunscritos a la región latinoamericana.

Alcántara, M. & Martínez, E. (2003). *Política, dinero e institucionalización partidista en América Latina*. México: Universidad Iberoamericana, Instituto Federal Electoral, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

Alcántara, M. & Montero, J. R. (1992). *La legislación electoral de Iberoamérica: Un análisis comparado*. Madrid: Ministerio del Interior de España y Agencia de Cooperación Española.

Alcocer, J. (1993). Introducción y la regulación del financiamiento y de los gastos de los partidos políticos: Un tema complejo. En: *Dinero y partidos*. Comp. por Alcocer, J. México: CEPNA, S. C./Nuevo Horizonte Editores, S.A. de C. V./Fundación Friedrich Ebert.

Álvarez, A. (1995). Los partidos políticos, su financiación y la democracia. En: *La reforma de los partidos políticos, financiamiento y democracia*. Caracas: Konrad Adenauer Stiftung.

Álvarez, A. (2000). Transparencia del financiamiento de las campañas políticas y los medios de comunicación en Venezuela; de las palabras a los hechos. En: *Memoria de la Conferencia El financiamiento de las campañas electorales*. Caracas: Consejo Nacional Electoral/IFES.

- Alzate, G. (2003). Colombia. En: Carrillo, M. et al. *Dinero y contienda político-electoral*. México: Fondo de Cultura Económica/Instituto Federal Electoral.
- Andrade Sánchez, E. (1998). *Algunos problemas que presenta el financiamiento público a los partidos políticos en un régimen federal*. Ponencia presentada en el III Congreso Internacional de Derecho Electoral. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de La Federación. www.trife.org.mx
- Andrea Sánchez, F.J de (2002). *Los partidos políticos. Su marco teórico-jurídico y las finanzas de la política*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- Aquino, J. (2002). Anteproyecto de ley sobre partidos y agrupaciones políticas. En: *Democracia y partidos políticos: legislación y expectativas de cambio*. Santo Domingo: Participación Ciudadana.
- Araujo, J. (2000). Fundamentos y alcance de la financiación de los partidos y las campañas electorales: el caso colombiano. En: Pretelt J. & Ramírez J. (comp.) *Democracia política y electoral en América Latina*. Bogotá: Universidad Sergio Arboleda/OEA.
- Ardaya, G. & Verdesoto, L. (1998). Financiación de los partidos políticos y las campañas electorales en Ecuador. En: *La financiación de la política en Iberoamérica*. Editado por Del Castillo, P. & Zovatto, D. San José: IIDH/CAPEL.
- Asociación de Investigación y Estudios Sociales [ASIES] (2002). Diagnóstico del funcionamiento del sistema de partidos políticos en Guatemala: Sobre el financiamiento de los partidos políticos en Guatemala. En: *Revista ASIES*, 1.
- Asociación Transparencia & Organización de los Estados Americanos (1999). *Seminario Internacional sobre legislación y organización electoral: una visión comparativa*. Lima: Transparencia/OEA.
- Asociación Transparencia & International IDEA (2003). *Hacia una ley de partidos políticos, un proyecto de consenso*. Lima: Transparencia/IDEA.
- Asociación Transparencia (2001). *Segundo Informe sobre financiamiento de propaganda política sobre las campañas electorales presidenciales (18 de abril de 2001)*, Lima.
- Asociación Transparencia (2003). *Las elecciones que el Perú merecía – Informe 2001, 2002*. Lima.
- Asociación Transparencia. <http://www.transparencia.org.pe/>

- Bareiro, L. (1998). El financiamiento de los partidos políticos paraguayos. En: *La financiación de la política en Iberoamérica*. Editado por Del Castillo, P. & Zovatto, D. San José: IIDH/CAPEL.
- Barquín, M. (1993). Una propuesta razonada e imparcial en torno al financiamiento a los partidos políticos en México. En: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. *Aspectos jurídicos del financiamiento de los partidos políticos*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- Becerra, R. et al. (1997). La reforma electoral de 1996: una descripción general. En: *Las nuevas condiciones de la competencia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Becerra, R. et al. (2000). *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*. México: Ediciones Cal y Arena.
- Becker, G. (1966). *El sistema electoral paraguayo. Bases constitucionales y legales*. Asunción: Wolf-Rudiger Lüers.
- Bernales, E. (2003). *Manual parlamentario*. Lima: Comisión Andina de Juristas.
- Beroes, A. (2002). *La corrupción en tiempos de Chávez*. Caracas.
- Caballero, R. y Livieres, B. (1993). *Los partidos políticos en América Latina. El sistema político paraguayo*. Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung A.C./CIEDLA.
- Caetano, G. et al (2002). La relación entre dinero y política en Uruguay. Apuntes sobre la regulación de la financiación de los partidos uruguayos. En Caetano, G. et al. *Dinero y política. El financiamiento de los partidos en la democracia*. Montevideo: Goethe-Institut/UPD-OEA. Ediciones de la Banda Oriental.
- Caetano, G. et al (2002). *Dinero y política: El financiamiento de los partidos en la democracia*. Montevideo: Goethe-Institut/UPD-OEA. Ediciones de la Banda Oriental.
- Cárdenas, J. (1993). Propuestas para la reforma a la legislación electoral en materia de financiamiento de partidos políticos. En: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. *Aspectos jurídicos del financiamiento de los partidos políticos*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- Carrillo, M. et al. (2003). *Dinero y contienda político-electoral*. México: Fondo de Cultura Económica/Instituto Federal Electoral.
- Casas, K. (2002) *Sistemas de financiamiento político en Centroamérica. Ponencia preparada para el Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá*. San José: Proyecto Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá.

- Casas, K. (2001). Contribución estatal a los partidos políticos en Costa Rica: Apuntes sobre sus efectos en la dinámica del sistema de partidos. En: *La democracia de Costa Rica ante el Siglo XXI*. Editado por Rovira Mas, J. San José: Friedrich Ebert Stiftung-UCR.
- Casas, K. (2002). *Paying for democracy in Latin America: Political Finance and State, funding for parties in Costa Rica And Uruguay*. Doctoral Thesis, St Anthony College, Oxford University.
- Casas, K. (2003). Estudios sobre financiamiento de partidos políticos en Centroamérica y Panamá. En: *Cuadernos de CAPEL*, 48. San José: IIDH/CAPEL.
- Casas, K. (2003). Subsidios electorales y financiamiento de campañas en el Uruguay. En: *Cuadernos del CLAEH*, 86-87, Montevideo.
- Casas, K. & Zovatto, D. (2004). El financiamiento político en Centroamérica, Panamá y República Dominicana. En: *Un desafío a la democracia: los partidos políticos en Centroamérica, Panamá y República Dominicana*. San José: BID/OEA / IDEA.
- Castellanos-Hernández, E. (1998). *Las reformas de 1996*. México: Centro de Estudios de Investigación Científica Jorge L. Tamayo, A. C.
- Centro Carter (2003). *El financiamiento de la democracia en las Américas: Partidos políticos, campañas y elecciones*. Atlanta: Serie Especial de Conferencias, 17-19 marzo de 2003.
- Centro de Estudios Nuevo Milenio (2003). Financiamiento de los partidos políticos y de las campañas electorales. En: *Cuaderno de Reforma Política*, 3. Asunción: Centro de Estudios Nuevo Milenio.
- Centro Paraguayo para la Promoción de la Libertad Económica y de la Justicia Social (1998). *Panel Debate sobre el problema del financiamiento estatal de los partidos políticos*. Ed. Vivieres Bank, L., Riera Escudero, E., Saguier, H.R. Serie Enfoques, 13. Enero. Asunción.
- Cepeda, F. (1997). *Financiación de campañas políticas*. Bogotá: Editorial Ariel.
- Cerdas, R. (1998). Financiación de partidos y campañas electorales en Costa Rica. En: *La financiación de la política en Iberoamérica*. Editado por Del Castillo, P. & Zovatto, D. San José: IIDH/CAPEL.
- Comisión de Reforma del Estado de Chile (2000). Proposiciones sobre el financiamiento de la actividad política. En: *Estudios Públicos* 78.

- Comisión de Reforma Electoral (1998). Financiamiento de campañas electorales. En: *Compilación de documentos técnicos de análisis*. Guatemala: Organización de Estados Americanos (OEA).
- Consejo Nacional Electoral (2000). *Cuentas claras. Instructivo para candidatos*. Bogotá.
- Contreras, O. (1998). Regulación del financiamiento electoral. En: *Memoria de la conferencia El financiamiento de las campañas electorales*. Caracas: Consejo Nacional Electoral/IFES.
- Corcuera, S. (2004). *Evaluación de los procesos electorales recientes 2002/2003 y de la primera aplicación de la ley 25.600*. En: www.observatorioelectoral.org
- Cordero, L. A. (1998). Sistemas electorales y financiamiento de partidos políticos. En: *Memoria de la conferencia El financiamiento de las campañas electorales*. Caracas: Consejo Nacional Electoral/IFES.
- Cordero, L. A. (1999). La fiscalización del financiamiento de los partidos políticos: un asunto de conciencia crítica. En: *Administración y financiamiento de las elecciones en el umbral del siglo XXI. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación/Instituto Federal Electoral/Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. www.trife.gob.mx
- Corrado, A. (1993). *Paying for Presidents: Public Financing in National Elections*. New York: Twentieth Century Fund Press.
- Corrales, J. (2003). *Control público de los gastos electorales y rendición de cuentas, enfoque desde entidades públicas contraloras*. Ponencia presentada en la X Conferencia de Organismos Electorales de América del Sur. Lima: ONPE. www.uc3m.es/uc3m/dpto/PU/dppu02/bib.htm
- Cumplido, F. (1997). Estudio comparativo sobre financiamiento de los partidos políticos: el caso chileno. En: Ferreira Rubio, D. *Financiamiento de los partidos políticos*. Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung/CIEDLA.
- Dalla Vía, A. (2003). *El control del financiamiento partidario*. Ponencia presentada en el VIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, Sevilla, España, dic. 2003. www.uc3m.es/uc3m/dpto/PU/dppu02/bib.htm
- De Cabo de la Vega, A. (1994). *El Derecho Electoral en el marco teórico y jurídico de la representación*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Estudios Doctrinales, 152.
- De la Calle, H. (sin publicar). Financiación de campañas. En: *Seminario sobre Gobernabilidad y Transparencia*. Buenos Aires: British Council.

- De la Calle, H. (1992). *El régimen legal de los partidos y movimientos políticos en Colombia*. Bogotá: Ministerio de Gobierno.
- De la Calle, H. (1998). Financiación de los partidos y las campañas electorales en Colombia. En: *La financiación de la política en Iberoamérica*. Editado por Del Castillo, P. & Zovatto, D. San José: IIDH/CAPEL.
- De la Calle, H. (2003). Los partidos políticos en América Latina. En: Carrillo, M. et al. *Dinero y contienda político-electoral*. México: Fondo de Cultura Económica/Instituto Federal Electoral.
- Decidamos (2003). *Campaña por la expresión ciudadana: no se puede aceptar la normalización de las irregularidades. Informe final de observación electoral*. Asunción: Decidamos.
- Defensoría del Pueblo (2001). *Elecciones 2001 – Balance de la primera vuelta electoral*. Lima.
- Del Castillo, P. & Zovatto, D. (1998). *La financiación de la política en Iberoamérica*. San José: IIDH/CAPEL.
- Duarte, I. (2003). Financiamiento estatal a los partidos políticos y monitoreo de los gastos en publicidad. En: Carrillo, M. et al. *Dinero y contienda político-electoral*. México: Fondo de Cultura Económica/Instituto Federal Electoral.
- Duarte, I. (2004). Para recuperar la credibilidad perdida: dos premisas y un pliego de recomendaciones. Exposición en el coloquio *Retos de las Elecciones Presidenciales del 2004*, organizado por Participación Ciudadana, 10 Junio (mimeo).
- Ferreira Rubio, D. (1982). *El derecho a la intimidad*. Buenos Aires: Universidad SRL.
- Ferreira Rubio, D. (1997). *Financiamiento de los partidos políticos*. Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung/CIEDLA.
- Ferreira Rubio, D. (1998). El control del financiamiento de la política. En: *Revista Escenarios Alternativos*, 4, Buenos Aires.
- Ferreira Rubio, D. (2001). *Las ONGs y el control del financiamiento de la política*. Buenos Aires: Poder Ciudadano.
- Ferreira Rubio, D. (2002). La nueva Ley Argentina de Financiamiento de los Partidos: mucho ruido y menos nueces que antes. En: Caetano, G. et al. *Dinero y política. El financiamiento de los partidos en la democracia*. Montevideo: Goethe Institut/UPD-OEA. Ediciones de la Banda Oriental.

- Fiallos, M. (1998). Financiación de los partidos políticos y las campañas electorales en Nicaragua. En: *La financiación de la política en Iberoamérica*. Editado por Del Castillo, P. & Zovatto, D. San José: IIDH/CAPEL.
- Fleischer, D. (2002). Financiamento de campanhas politicas. Brasil tenta regulamentacao e melhor fiscalizacao. En: Caetano, G et al. *Dinero y política. El financiamiento de los partidos en la democracia*. Montevideo: Goethe Institu/UPD-OEA. Ediciones de la Banda Oriental.
- Fleischer, D. (1997). Political corruption in Brazil: The delicate connection with campaign finance. En: *Law and Social Change*, 25.
- Foro Interamericano sobre Partidos Políticos (2003). *La crisis de los partidos políticos: ¿Profundización o reforma? Hacia una agenda interamericana para la reforma y modernización de los partidos políticos*. Washington: OEA www.upd.oas.org/fiapp
- Foro Interamericano sobre Partidos Políticos (2004). *¿Es el financiamiento un obstáculo para la participación política de la mujer?* Washington: Memoria del taller sobre la participación política de la mujer, celebrado el 16 de diciembre de 2003, OEA/IDEA. www.upd.oas.org/fiapp
- Freindenber, F. & Alcántara, M. (2001). *Los dueños del poder. Los partidos políticos en Ecuador (1978-2000)*. Quito: FLACSO Ecuador.
- Fuentes, C. (2003). Financiamento electoral en Chile: La necesaria modernización de la democracia chilena. En: *Colección Ideas*, 30. Santiago: Fundación Chile 21.
- Fuentes, C. (2004). *El costo de la democracia*. Chile: FLACSO.
- Fundación Adenauer & ILDIS (1995). *Anteproyecto de la ley de partidos políticos: Algunos interrogantes y posibles respuestas*. La Paz.
- Fundación Konrad Adenauer et al. (2003). *Medios y política, 3ª. Entrega de monitoreo de la cobertura informativa de las elecciones presidenciales*. Asunción: IDEA/Fundación Konrad Adenauer.
- FUNDEMOS & Fundación Adenauer (1994). *Posición de los partidos políticos en torno a la necesidad de una ley de partidos políticos*. La Paz: Fundación Milenio.
- García Laguardia, J.M. (2003). *La financiación política en América Latina. Una visión crítica*. Ponencia presentada en el VIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, Sevilla, España, diciembre 2003. www.uc3m.es/uc3m/dpto/PU/dppu02/bib.htm

- González, K. (2002). *El gasto en publicidad y el proceso electoral; Monitoreo de la inversión de los partidos políticos y el gobierno para las Elecciones Congresionales y Municipales del 2002*. Santo Domingo: Programa Político Electoral de Participación Ciudadana.
- Gruenberg, C. (2000). *Monitoring the Financing of Political Campaigns from the Civil Society*. Buenos Aires: Poder Ciudadano/Transparencia.
- Gruenberg, C. (2003). Financiamiento transparente de la política: el papel de la sociedad civil. En: Carrillo, M. et al. *Dinero y contienda político-electoral*. México: Fondo de Cultura Económica/Instituto Federal Electoral.
- Guillén, F. (1996). *El poder político en Colombia*. Bogotá: Editorial Planeta.
- Guzmán, M. A. (1997). *Proyecto de limitación al gasto electoral*. Quito: Fundación Ecuador.
- Hernández, M. P. (2003). *Financiamiento de los partidos políticos. Replanteamiento y estudio comparado en Iberoamérica*. Ponencia presentada en el VIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, Sevilla, España, diciembre 2003. www.uc3m.es/uc3m/dpto/PU/dppu02/bib.htm
- Hernández, W. (1999). Legislación peruana en materia de campañas electorales. En: *Seminario Internacional sobre legislación y organización electoral*. Lima: OEA/Transparencia.
- Herrerón, H. (1993). El financiamiento público a los partidos políticos. En: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. *Aspectos jurídicos del financiamiento de los partidos políticos*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- Huneus, C. (1998). El financiamiento de los partidos y las campañas electorales en Chile. En: *La financiación de la política en Iberoamérica*. Editado por Del Castillo, P. & Zovatto, D. San José: IIDH/CAPEL.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas (1993). *Aspectos jurídicos del financiamiento de los partidos políticos*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Instituto Federal Electoral [IFE] (1997). *Normatividad en materia de fiscalización de los recursos de los partidos políticos*. México: IFE.
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos (1991). *Financiación y democratización interna de los partidos políticos: aproximaciones*. Memorias del IV Curso Anual Interamericano de Elecciones. San José: IIDH/CAPEL.
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos (1996). *Boletín Electoral Latinoamericano*, XVI. San José: IIDH/CAPEL.

- Instituto Interamericano de Derechos Humanos (2000). *Diccionario Electoral*. San José: IIDH/CAPEL.
- International IDEA (2003). *Handbook on Funding of Political Parties and Election Campaigns*. Sweden: International IDEA.
- International IDEA (2003). *El papel de los partidos políticos en el fortalecimiento de la institucionalidad democrática*. Texto preparado en ocasión de la XVII Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del Grupo de Río, Cusco, Perú, 23 y 24 de mayo, 2003.
- International IDEA (2003). *Gobernabilidad democrática y partidos políticos en América Latina*. Estocolmo: International IDEA.
- Jardim, T. (1998). El Financiamiento dos partidos politicos no Brasil En: *La financiación de la política en Iberoamérica*. Editado por Del Castillo, P. & Zovatto, D. San José: IIDH/CAPEL.
- Jost, S. (1998). *Los partidos políticos en las constituciones y legislaciones*. Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung/CIEDLA.
- Kinzo-D'Alva Gil, M. (1998). *Funding Parties and Elections in Brazil*. Londres: Burnell & Ware.
- Landa, C. (1999). Campañas electorales y el rol de los medios de comunicación. En: *Seminario Internacional sobre legislación y organización electoral*. Lima: Transparencia/OEA.
- Lapp, M. (2002). *Enforcement Mechanisms for Political Party Financing*. Documento presentado en la II Reunión del Foro Interamericano sobre Partidos Políticos, Vancouver, Canadá.
- Libertad y Desarrollo (2002). Gasto electoral: lo central es el indebido aporte del gobierno. *Temas Públicos (LyD)*, 599:1-2, Santiago de Chile.
- Libertad y Desarrollo (2002). Límite al gasto electoral: menos competencia política. *Temas Públicos (LyD)*, 584:1-4, Santiago de Chile.
- Livieres-Bank, L. et al. (1998). Panel-debate: El problema del financiamiento estatal de los partidos políticos. En: *Serie Enfoques*, 13. Asunción: Centro Paraguayo para la Promoción de la libertad económica y de la justicia social. (CEPRO).
- Lujambio, A. (2003). México. En: Carrillo, M. et al. *Dinero y contienda político-electoral*. México: Fondo de Cultura Económica/Instituto Federal Electoral.

- Mainwaring, S. & Scully, T., ed. (1995). *Building Democratic Institutions: Party systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press.
- Malamud, C. & Posada, E. (2004). The Financing of Politics European and Latin American Perspectives. Londres: Institute of Latin American Studies, (en prensa).
- Malen, J. (2002). *La corrupción*. Barcelona: Gedisa.
- Malem, J. (2003). Financiamiento, corrupción y gobierno. En: Carrillo, M. et al. *Dinero y contienda político-electoral*. México: Fondo de Cultura Económica/Instituto Federal Electoral.
- Mann, T. (2000). Dilemas de las regulaciones del financiamiento político. En: *Estudios Públicos*, 78, p: 5-26.
- Manzetti, L. (2000). Keeping accounts: A case study of civic initiatives and campaign finance oversight in Argentina. En: *Working Paper*, 248. Maryland: Center for Institutional Reform and the Informal Sector, University of Maryland.
- Martini, C. & Yore, M. (1998). *La corrupción como mecanismo de reproducción del sistema político paraguayo. Apuntes para una radiografía de la impunidad*. Asunción: CIDSEP/UC.
- Matland, R. E. (2002). Estrategias para ampliar la participación femenina en el Parlamento. El proceso de selección de candidatos legislativos y los sistemas electorales. En: *Mujeres en el parlamento. Más allá de los números*. Serie Manuales de IDEA. Estocolmo: International IDEA.
- Mayorga, R. A. (1998). El financiamiento de los partidos políticos en Bolivia. En: *La financiación de la política en Iberoamérica*. Editado por Del Castillo, P. & Zovatto, D. San José: IIDH/CAPEL.
- Mejía, A. (2002). *Gobernabilidad Democrática. Sistema electoral, partidos políticos y pugna de poderes en Ecuador: 1978-1998*. Quito: KAS.
- Mejía, T. et al. (2001). *El verdadero "negocio" de la política*. Tegucigalpa: documento inédito.
- Mijangos, M. (1993). El control sobre el financiamiento a los partidos políticos. En: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. *Aspectos jurídicos del financiamiento de los partidos políticos*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

- Miró Quesada, F. (1998). Financiación de los partidos políticos y las campañas electorales en el Perú. En: *La financiación de la política en Iberoamérica*. Editado por del Castillo, P. y Zovatto, D. San José: IIDH/CAPEL.
- Molina, G. & Supaya, M. (1998). Financiación de los partidos políticos y las campañas electorales en Honduras. En: *La financiación de la política en Iberoamérica*. Editado por Del Castillo, P. & Zovatto, D. San José: IIDH/CAPEL.
- Molina, J.E. (1998). Sistemas electorales y financiamiento de la actividad partidista. En: *Memoria de la conferencia El financiamiento de las campañas electorales*. Caracas: Consejo Nacional Electoral/IFES.
- Molinar Horcasitas, J. (1999). Las Elecciones Federales de 1997 en México: Evaluación del sistema de partidos y la reforma electoral en materia de regulación financiera. En: Administración y financiamiento de las elecciones en el umbral del siglo XXI. *Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación/Instituto Federal Electoral/Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. www.trife.gob.mx
- Moreno, L. (1998). El financiamiento público y la sociedad civil. En: *Memoria de la conferencia El financiamiento de las campañas electorales*. Caracas: Consejo Nacional Electoral/IFES.
- Moreno, L. (1993). *En defensa propia, cómo salir de la corrupción*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- Munné, R. (2003). Argentina. En: Carrillo, M. et al. *Dinero y contienda político-electoral*. México: Fondo de Cultura Económica/Instituto Federal Electoral.
- Murillo, G. (1998). La reglamentación de la financiación de partidos políticos y de campañas electorales en la agenda de la gobernabilidad democrática. En: *Memoria de la conferencia El financiamiento de las campañas electorales*. Caracas: Consejo Nacional Electoral/IFES.
- Nassmacher, K. H. (2003). Introduction: Political Parties, funding and democracy. En: *Funding of Political Parties and Election Campaigns*. International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Handbook Series. Sweden: International IDEA.
- Navas, X. (1998). La financiación electoral en América Latina, subvenciones y gastos. En: *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*. Compilado por Nohlen, D.; Picado, S. y Zovatto, D. México: Instituto Interamericano de Derechos Humanos/ Universidad de Heidelberg/ Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación/Instituto Federal Electoral/Fondo de Cultura Económica.

- Njaim, H. (1997). El financiamiento de los partidos políticos y su repercusión sobre la ética de la administración pública. En: *Panel Ética y Administración Pública*. Caracas: CLAD.
- Njaim, H. (1997). Normas y realidad del financiamiento de los partidos políticos en Venezuela. En: Ferreira Rubio, D. *Financiamiento de los partidos políticos*. Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung/CIEDLA.
- Njaim, H. (1998). La posible reglamentación del financiamiento electoral y de partidos políticos en Venezuela. En: *Memoria de la conferencia El financiamiento de las campañas electorales*. Caracas: Consejo Nacional Electoral/IFES.
- Njaim, H. (1998). Una parte de la historia. El financiamiento de la política; partidos políticos, campañas electorales y otros aspectos en Venezuela. En: *La financiación de la política en Iberoamérica*. Editado por Del Castillo, P. & Zovatto, D. San José: IIDH/CAPEL.
- Núñez Jiménez, A. (1991). *El nuevo sistema electoral mexicano*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Núñez Jiménez, A. (1994). *La reforma electoral de 1989-1990*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Núñez Jiménez, A. (1997). Las reformas constitucionales de 1996 en materia política electoral. En: *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Homenaje en el 80 aniversario*. México: Senado de la República, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- Olivero, R. H. (1994). *El financiamiento de los partidos políticos en la Argentina*. Buenos Aires: Ediciones i4.
- Oppenheimer, A. (2001). *Ojos vendados. Estados Unidos y el negocio de la corrupción en América Latina*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- Organización de los Estados Americanos y Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (2003). Manual de financiamiento de la actividad política: una guía para fomentar la transparencia en las democracias emergentes. En: www.upd.oas.org/fiapp
- Orozco Hernández, J. (1999). *Administración y financiamiento de las elecciones en el umbral del siglo XXI. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación/Instituto Federal Electoral/Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. www.trife.gob.mx
- Participación Ciudadana (2002). *Democracia y partidos políticos: Legislación y expectativas de cambio*. Santo Domingo.

- Patiño, J. (1995). *Derecho Electoral Mexicano*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- Payne, M. et al. (2003). *La política importa, democracia y desarrollo en América Latina*. Washington: BID/IDEA.
- Peña, C. (2002). El gasto electoral y los derechos constitucionales. Puntos de Referencia. En: *Documentos de Trabajo CEP*, 256. Santiago de Chile.
- Peña, C. (2002). El sonido del dinero: el gasto electoral y la libertad de expresión. En: *Documentos de Trabajo CEP*, 330. Santiago de Chile.
- Peschard, J. (1999). El financiamiento por actividades específicas en México: significado y perspectivas. En: Administración y financiamiento de las elecciones en el umbral del siglo XXI. *Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación/Instituto Federal Electoral/Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. www.trife.gob.mx
- Pinilla, E. (1998). *La experiencia panameña en materia de financiamiento público*. Ponencia presentada en la IV Conferencia de la Unión Interamericana de Organismos Electorales. Ottawa, Canadá.
- Pizarro, E. (1997). El financiamiento de las campañas electorales en Colombia. En: Ferreira Rubio, D. *Financiamiento de los partidos políticos*. Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung/CIEDLA.
- Planas, P. (1998). *Comunicación política y equidad electoral*. Lima: Universidad de Lima/Fondo de Desarrollo Editorial.
- Posada, E. (sin publicar). *Democracy, Parties and Political Finance in Latin America*. Ponencia presentada en el Seminario organizado por el National Endowment for democracy, Seoul.
- Pretelt J. & Ramírez J. (2000). *Democracia política y electoral en América Latina*. Bogotá: Universidad Sergio Arboleda/OEA.
- Ramos Rellón, M.L. (1998). La financiación de los partidos políticos en América Latina: estado actual y propuestas de reforma. En: *Revista de Estudios Políticos*, 102.
- Restrepo de Acosta N. y Sánchez de Alfonso, C. (2003). *Financiamiento de partidos y movimientos políticos y campañas electorales en Colombia*. Ponencia presentada en la X Conferencia de Organismos Electorales de América del Sur. Lima: ONPE. www.uc3m.es/uc3m/dpto/PU/dppu02/bib.htm

- Rial, J. (1998). Financiación de partidos políticos en Uruguay. En: *La financiación de la política en Iberoamérica*. Editado por Del Castillo, P. & Zovatto, D. San José: IIDH/CAPEL.
- Rial, J. (1999). *Medios de comunicación, partidos y elecciones. Una relación a reconstruir*. Lima, documento.
- Rodríguez, R. L. (2002). Legislación vigente sobre partidos políticos en República Dominicana. En: *Democracia y partidos políticos: legislación y expectativas de cambio*. Santo Domingo: Participación Ciudadana.
- Romero, C. (1998). El financiamiento público y la sociedad civil en Venezuela. En: *Memoria de la conferencia El financiamiento de las campañas electorales*. Caracas: Consejo Nacional Electoral/IFES.
- Sabsay, D. (1998). El financiamiento de los partidos políticos en Argentina. En: *La financiación de la política en Iberoamérica*. Editado por Del Castillo, P. & Zovatto, D. San José: IIDH/CAPEL.
- Sadek, M.T.A. (1995). *A Justiça Eleitoral e a Consolidação da Democracia no Brasil*. Sao Paulo: Fundação Konrad Adenauer.
- Samuels, D. (2001). Does Money Matter? Campaign Finance in Newly Democratic Countries: Theory and Evidence from Brazil. En: *Comparative Politics*, 34 (3).
- Samuels, D. (2001). Incumbents and Challengers on a Level Playing Field: Assessing the Impact of Campaign Finance in Brazil. En: *Journal of Politics*, 63 (2).
- Sánchez, A. (1998). El financiamiento público en el sistema electoral mexicano. En: *Memoria de la conferencia El financiamiento de las campañas electorales*. Caracas: Consejo Nacional Electoral/IFES.
- Sánchez, A. (1999). La fiscalización de los recursos de los partidos políticos: la experiencia mexicana en 1997. En: *Administración y financiamiento de las elecciones en el umbral del siglo XXI. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación/Instituto Federal Electoral/Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. www.trife.gob.mx
- Sánchez, A. (2000). El financiamiento público en el sistema electoral mexicano. En: *Cuestionario de recolección de información sobre el financiamiento de partidos políticos en México*, Anexo 6. México: Instituto Federal Electoral.
- Sánchez, L. (2003). Plan de cuentas uniforme para todos los partidos políticos en el orden nacional. En: *Profesional y Empresaria*. Mayo del 2003 -Tomo IV-, 44. Santiago de Chile.

- Sánchez, C. (1997). *Derecho Electoral Colombiano*. Bogotá: Legis.
- Sarabia, A. (2003). *Las reformas políticas en Colombia*. Bogotá: Editorial Norma.
- Simón, J. L. (1994). El Paraguay de la consolidación democrática: sociedad sin ética, estado de corrupción, narcotráfico y los riesgos de una cleptocracia. En: *Propuestas democráticas*. Vol. 1 (4).
- Speck, B. W. (2000). Saubere Politik durch Wahlen? Eine Initiative der Katholischen Kirche Brasiliens (Mais Integridade Política através do Processo Eleitoral? Uma Iniciativa da Igreja Católica no Brasil). En: *Herder Korrespondenz* 54, No. 12, Freiburg.
- Speck, B. W. (2003). A compra de votos - Uma aproximação empírica, in: Opinião Pública En: *Revista do CESOP*, Campinas. 9, No. 1, Sao Pablo.
- Straw, C. (2002). *El financiamiento de la política en la Argentina. Cómo se financian y controlan las finanzas de los partidos políticos y las campañas electorales: propuesta de reglamentación*. Tesis de Maestría, Universidad de Bologna.
- Subero, C. (1998). El papel de la prensa en el tema del financiamiento de las campañas. En: *Memoria de la conferencia El financiamiento de las campañas electorales*. Caracas: Consejo Nacional Electoral/IFES.
- Terbeck, A. (2000). *El financiamiento de los partidos políticos en la Argentina: análisis de los aportes públicos y propuestas de reforma*. Tesis de Licenciatura en Ciencia Política, Universidad de San Andrés.
- Torres C. & Torres L. (1999). Campañas electorales. Uso de fondos públicos y privados. El papel de los medios de comunicación. En: *Seminario Internacional sobre legislación y organización electoral*. Lima: OEA/Transparencia.
- Torres-Rivas, E. & Aguilar, C. (1998). Financiación de partidos y campañas electorales. El caso guatemalteco. En: *La financiación de la política en Iberoamérica*. Editado por Del Castillo, P. & Zovatto, D. San José: IIDH/CAPEL.
- Transparencia Internacional [Capítulo Costa Rica]. (2002). *Elecciones transparentes: antecedentes y resultados de una iniciativa ciudadana*. San José, Transparencia Internacional Costa Rica.
- Transparencia Internacional (2003). *Barómetro global de la corrupción*. www.transparency.org/surveys/barometer
- Tribunal Supremo Electoral et al. (1997). *Financiamiento a partidos políticos y campañas electorales*. Guatemala: Embajada de Suecia- Internacional IDEA/MINUGUA.

- Tuesta, F. (2003). *La democracia tiene un costo: hacer elecciones*. Ponencia presentada en la X Conferencia de Organismos Electorales de América del Sur. Lima: ONPE. www.uc3m.es/uc3m/dpto/PU/dppu02/bib.htm
- Tuesta, F. (2001). *Perú político en cifras*. Lima: Friedrich Ebert Stiftung.
- Tullio, A. (2002). *Financiamiento de los partidos políticos. Comentarios a la nueva jurisprudencia y legislación*. Buenos Aires: Prometeo.
- Ulloa, F. (1998). El régimen financiero de los partidos políticos en El Salvador. En: *La financiación de la política en Iberoamérica*. Editado por Del Castillo, P. & Zovatto, D. San José: IIDH/CAPEL.
- Ulloa, F. (1999). El financiamiento de los partidos políticos en El Salvador. En: *Administración y financiamiento de las elecciones en el umbral del siglo XXI. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación/Instituto Federal Electoral/Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. www.trife.gob.mx
- Ulloa, F. (2004). *El dinero y la democracia. Un caso de estudio*. Buenos Aires: Libros en Red.
- USAID (2003). *Money in Politics Handbook: A Guide to Increasing Transparency in Emerging Democracies*. Washington: Technical Publications Series.
- Valdés, E. (1998). Financiación de los partidos políticos y las campañas electorales en la República de Panamá. En: *La financiación de la política en Iberoamérica*. Editado por Del Castillo, P. & Zovatto, D. San José: IIDH/CAPEL.
- Valdés, E. (1999). La experiencia panameña en materia de financiamiento político. En: *Administración y financiamiento de las elecciones en el umbral del siglo XXI. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación/Instituto Federal Electoral/Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. www.trife.gob.mx
- Valdés, S. (2000). La propuesta del CEP sobre el financiamiento de la política. Puntos de referencia. En: *Documentos del CEP*, Santiago de Chile.
- Valdés, S. (2000). Propositiones sobre el financiamiento de la actividad política. En: *Estudios Públicos 78*, Santiago de Chile.
- Valdés, S. (2000). *Reforma del Estado. Financiamiento político*. Vol. I, Centro de Estudios Políticos, Santiago.
- Valdés, S. (2002). *Críticas al proyecto de ley sobre transparencia, límite y control del gasto electoral*. Santiago: CEP (mimeo).
- Valdés, S. (2002). Financiamiento político: la estrategia y una ley buena. En: *Estudios Públicos 87*, Santiago.

- Valdés, S. (2002). El país que viene: financiamiento político. *Puntos de Referencia* (CEP), Santiago de Chile.
- Vargas, C. (1995). Algunos aspectos de deuda política y su relación con la Contraloría General de la República. En: *Fiscalización y gestión pública 1*, No. 3, San José.
- Vela, M.A. (1997). *Edición crítica de la Constitución Política de la República del Ecuador 1978-1997*. Quito: Procuraduría General de la República.
- Viera, N. (2003). Brasil. En Carrillo, M. et al. *Dinero y contienda político-electoral*. México: Fondo de Cultura Económica/ Instituto Federal Electoral.
- Vivanco, P. (1998). *Control del gasto electoral en el Ecuador*. Ponencia presentada en el III Congreso Internacional de Derecho Electoral. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. www.trife.org.mx
- VV.AA. (1993). *Aspectos jurídicos del financiamiento de los partidos políticos*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas/UNAM.
- VV.AA. (1991). *Narcotráfico en Colombia. Dimensiones políticas, económicas, jurídicas e internacionales*. Bogotá: Ediciones Uniandes/Tercer Mundo Editores.
- Ward, G. (2002). *Disclosure requirements in political party and campaign financing*. Documento presentado en la II reunión del Foro Interamericano sobre Partidos Políticos, Vancouver, Canadá.
- White, E. (1997). El financiamiento de los partidos políticos en Costa Rica. En: Ferreira Rubio, D. *Financiamiento de los partidos políticos*. Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung/CIEDLA.
- Woldenberg, J. (2003) Relevancia y actualidad de la contienda político-electoral. En: Carrillo, M. et al. *Dinero y contienda político-electoral*. México: Fondo de Cultura Económica/ Instituto Federal Electoral.
- Woldenberg, J. (2002). *La construcción de la democracia*. México: Plaza Janés.
- Woldenberg, J. et al (1998). El modelo de financiación de los partidos políticos en México. En: *La financiación de la política en Iberoamérica*. Editado por Del Castillo. P. & Zovatto. D. San José: IIDH/CAPEL.
- Zelaya Velásquez, R. M. (1998). Financiamiento y fiscalización de los recursos de los partidos políticos: El caso Nicaragua. En: *Administración y financiamiento de las elecciones en el umbral del siglo XXI. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. México: Tribunal Electoral del Poder

Judicial de la Federación/Instituto Federal Electoral/Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. www.trife.gob.mx

Zelaya Velásquez, R. M. (2002). *Partidos políticos; su legitimidad, reformas electorales en Nicaragua. Análisis y propuestas*. Managua: Fundación Konrad Adenauer.

Zovatto, D. (1998). La financiación de la política y su impacto en la ética de la Administración Pública en Latinoamérica. En: *Revista Reforma y democracia*, No.10. Caracas: CLAD.

Zovatto, D. (1998). La financiación de la política en Iberoamérica: una visión preliminar comparada. En: *La financiación de la política en Iberoamérica*. Editado por Del Castillo. P. & Zovatto. D. San José: IIDH/CAPEL.

Zovatto, D. (1999). La relación entre el dinero y la política: una lectura comparada latinoamericana. En: *Seminario Internacional sobre legislación y organización electoral*. Lima: Transparencia/OEA.

Zovatto, D. (2000). Estudio comparado de las características jurídicas y prácticas del financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales en América Latina. En: Pretelt J. & Ramírez J. (comp.) *Democracia política y electoral en América Latina*. Bogotá: Universidad Sergio Arboleda/OEA.

Zovatto, D. (2001). Political Finance in Latin America. En: Nassmacher, K.H. *Foundations for Democracy: Approaches to Comparative Political Finance Essays*. Baden-Baden:Karl Heinz Nassmacher.

Zovatto, D. (2003). América Latina. En: Carrillo, M. et al. *Dinero y contienda político-electoral*. México: Fondo de Cultura Económica/ Instituto Federal Electoral.

Zovatto, D. (2003). *Dinero y política en América Latina: una visión comparada*. Lima: Transparencia /International IDEA.

Zovatto, D. (2003). *Dinero y política en América Latina: una visión comparada*. Ponencia presentada en la X Conferencia de Organismos Electorales de América del Sur. Lima: ONPE. www.uc3m.es/uc3m/dpto/PU/dppu02/bib.htm

Zovatto, D. (2003). Estudios sobre financiamiento de partidos políticos en Centroamérica y Panamá. En: *Cuadernos de CAPEL*, No.48. San José: IIDH/CAPEL.

Zovatto, D. (2003). The Legal and Practical Characteristics of the Funding of Political Parties and Election Campaigns in Latin America. En: *Handbook on Funding of Political Parties and Election Campaigns*. Sweden: International IDEA.

- Zovatto, D. (2003). Estudio comparado de las características jurídicas y prácticas del financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales en América Latina. En: *Política, dinero e institucionalización partidista en América Latina*. Editado por Alcántara, M. & Martínez, E. México: Universidad Iberoamericana, Instituto Federal Electoral, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Zovatto, D. (2004). *Dinero y política en América Latina: una visión comparada*. San José: Cuadernos de Ciencias Sociales, No.130, FLACSO.
- Zovatto, D. (próxima publicación). Análisis comparado de la financiación de la política en América Latina. En: *Tratado de Derecho Electoral Comparado*. 2da. ed.
- Zuleta, E. (1997). *El financiamiento de la actividad partidaria en un contexto de transformaciones estructurales*. II Congreso Nacional de Ciencia Política, Mendoza.

APENDICE 3

Notas curriculares de los editores,
autores e investigadores

Editores

Steven Griner

Estadounidense. Graduado en A&M University, Texas, en Lenguas Modernas y Administración de Empresas. Posee una maestría en Estudios Latinoamericanos y Economía Internacional de la Johns Hopkins School of Advanced International Studies (SAIS). Trabajó como voluntario del Cuerpo de Paz en Guatemala, en el programa de Tecnología Apropiada. De 1990 a 1993, laboró en el Instituto Nacional Demócrata de Asuntos Internacionales (NDI), una organización no gubernamental que provee asistencia a instituciones democráticas a través de observaciones electorales, seminarios y talleres de trabajo y campañas de educación cívica. En 1993 ingresó a la Unidad para la Promoción de la Democracia de la Organización de los Estados Americanos (OEA). Como especialista principal de la Unidad, ha observado más de veinte elecciones en América Latina y el Caribe. También se ha desempeñado como coordinador del Programa Especial de la OEA para el Apoyo al Proceso de Paz en Guatemala. Actualmente es el coordinador del Foro Interamericano sobre Partidos Políticos (FIAPP).

Daniel Zovatto

Argentino. Licenciado en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales por la Universidad Católica de Córdoba, Argentina. Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional de Córdoba. Master en Estudios Internacionales de la

Escuela Diplomática del Ministerio de Relaciones Exteriores de Madrid. Master en Derechos Humanos y Doctor en Derecho Internacional por la Universidad Complutense de Madrid. Posee una Maestría en Administración Pública por la Escuela de Gobierno John F. Kennedy de la Universidad de Harvard.

Desde 1989 hasta 1996 fue Director Ejecutivo del Centro de Asesoría y Promoción Electoral, programa del Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Desde 1994 y hasta 1996 ocupó también, en esa misma Institución, la posición de Director Ejecutivo Adjunto. Fue Secretario Ejecutivo de la Asociación de Organismos Electorales de Centroamérica y el Caribe, de la Asociación de Organismos Electorales de América del Sur y de la Unión Interamericana de Organismos Electorales. A partir de 1997, y hasta la fecha, se desempeña como Director Regional para América Latina del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (*International IDEA*). Miembro del Consejo Asesor Internacional de Latinobarómetro y del Comité Ejecutivo de ALACIP. Es conferencista internacional y colaborador frecuente de numerosos periódicos y revistas de análisis político en Latinoamérica. Profesor visitante en diferentes universidades de América Latina, Europa y Norte América. Consultor de organismos y agencias internacionales.

Autores

Kevin Casas Zamora

Costarricense. Licenciado en Derecho por la Universidad de Costa Rica y Máster y Doctor en Ciencias Políticas por las Universidades de Essex y Oxford, respectivamente. Profesor de Teoría del Estado en la Universidad de Costa Rica. Consultor internacional en materia de financiamiento político y coordinador general del Informe Nacional de Desarrollo Humano de Costa Rica, elaborado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Es autor de numerosos estudios en materia de financiamiento político, elecciones, democratización y relaciones cívico-militares en América Latina. Su tesis doctoral, titulada “Pagando por la Democracia en América Latina: Financiamiento Político y Subsidios Estatales para los Partidos en Costa Rica y Uruguay”, ganó el Premio del European Consortium for Political Research (ECPR) a la mejor tesis europea del 2003 en Ciencias Políticas.

Humberto de la Calle

Colombiano. Doctor en Derecho con vasta experiencia en políticas y asuntos públicos, derecho constitucional y administrativo. En su condición de Ministro de Gobierno, actuó a nombre del Gobierno de Colombia en la Asamblea Constitucional que expidió la Constitución de 1991. Fue Director del Organismo Electoral, en cuya condición redactó el borrador del actual Código Electoral, y condujo varios comicios. Es consultor internacional en asuntos electorales. Presidió las deliberaciones que condujeron a la aprobación de la Carta Democrática Interamericana en

la OEA. Fue elegido Vicepresidente de la República de Colombia y ha sido embajador, profesor universitario y autor de varios libros y ensayos.

Delia Matilde Ferreira Rubio

Argentina. Doctora en Derecho, grado otorgado por la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid. Es profesora de Instituciones de Gobierno y Sistemas Políticos Comparados en la Licenciatura de Ciencia Política y en la Maestría en Ciencias del Estado de la Universidad del CEMA, en Buenos Aires. Es asesora de la Cámara de Diputados de la Nación del Congreso argentino. Se desempeña como investigadora de la Fundación CEPPA de Buenos Aires y como consultora, colaborando con OEA, UN, IDEA, BID y otros organismos internacionales y ONGs. Es autora de varios libros y numerosas publicaciones sobre financiamiento de la política, sistemas electorales e instituciones políticas.

Ana Isabel García Quesada

Costarricense. Periodista y Máster en Sociología, especialista en materia de género. Investigadora. Asesora y consultora de varios organismos bilaterales y multilaterales de cooperación en la región, así como de gobiernos. Ha dirigido y coordinado varios programas y proyectos regionales, y fue la encargada del mecanismo nacional de promoción de las mujeres de Costa Rica (Administración 1994-1998). Actualmente es la Directora Ejecutiva de la Fundación Género y Sociedad (GESO), con sede en Costa Rica. Sus principales áreas de trabajo desde la dimensión sobre género son: planificación y políticas públicas, participación política, ciudadanía y gobernabilidad, gestión local del desarrollo, gestión integral de cuencas, desarrollo rural, migración, violencia, seguridad y paz. Entre sus principales publicaciones destacan: “Mujeres Centroamericanas ante la Crisis, la Guerra y el Proceso de Paz” (1989); “Conquista, compromiso y cambio: Políticas públicas para la equidad de género en el inicio de la era Post-Beijing” (1998); “Género y Ciudadanía en América Latina: otra mirada al horizonte” (2000); “Género y Seguridad Democrática” (2003).

Humberto Njaim

Venezolano. Abogado con estudios de Ciencia Política en la Freie Universität, Berlin. Master of Public Administration por la Universidad de Harvard. Doctorado en Ciencias Políticas por la Universidad Central de Venezuela. Profesor del Doctorado en Ciencias Políticas de la misma Universidad. Ha sido profesor invitado de Derecho Público en el Instituto de Estudios Superiores de Administración (IESA); Director del Instituto de Estudios Políticos de la UCV; comisionado de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado; miembro de la Comisión Técnica del Consejo Nacional Electoral. Es miembro del Consejo Directivo de la Fundación Manuel García-Pelayo. Fundador, junto con la profesora Ruth Capriles, de la Red de Veedores, ONG venezolana dedicada a la observación electoral. Se desempeña actualmente como Director del Centro de Estudios de Postgrado de la Facultad de

Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Central de Venezuela. Ha escrito sobre corrupción, financiamiento político, ciencia política y derecho constitucional.

Juan Rial

Uruguayo. Analista político e historiador. Se desempeña como consultor internacional en el área de gobernabilidad para diversas organizaciones, incluyendo International IDEA, Naciones Unidas y la Organización de los Estados Americanos. Es autor de libros y numerosos artículos sobre elecciones, partidos políticos, seguridad y defensa, y procesos históricos.

Félix Ulloa

Salvadoreño. Doctor en Derecho Constitucional. Abogado graduado de la Universidad Complutense de Madrid. Estudios de post grado en el Instituto Internacional de Administración Pública de París, Francia y el Humphrey Institute of Public Affairs de la Universidad de Minnesota. Actualmente se desempeña como Senior Field Director del National Democratic Institute en Haití. Ha sido Magistrado del Tribunal Supremo Electoral de El Salvador, Presidente del Instituto de Estudios Jurídicos de El Salvador y Miembro de la subcomisión redactora del Código Electoral de su país. Ha participado en varios proyectos multinacionales: con el IIDH-CAPEL (segunda edición del Diccionario Electoral); con IDEA y la Universidad de Leeds, Inglaterra (estudio sobre la democracia); con el Instituto de Ciencias Políticas de la Universidad de Heidelberg, Alemania (Electoral Handbook: Haiti case) y con UN/IFES/IDEA (traducción al español del capítulo Sistemas Electorales del ACE Project), entre otros. Ha sido miembro de misiones electorales en más de 20 países. Profesor universitario. Ha publicado en América Latina, España y Estados Unidos sobre temas de democracia, política y cultura.

Investigadores

Guillermo Casco Callejas

Hondureño. Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Fue Miembro del Tribunal Nacional de Elecciones de Honduras y Viceministro de Educación. Ha sido asesor de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Cultura y Turismo. Actualmente se desempeña como asesor de la Federación de Organizaciones Privadas de Desarrollo. Consultor internacional en temas electorales y de reforma política.

Luis Alberto Cordero

Costarricense. Abogado. Ha desarrollado una carrera en el servicio público de Costa Rica, en el cual ha desempeñado los cargos de Director de Asuntos Consulares y Director de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Relaciones Exteriores, y

Director del Servicio Civil. Entre 1986-1990 ocupó el cargo de Viceministro de la Presidencia en la Administración del Presidente Óscar Arias Sánchez. En tal condición, contribuyó en la coordinación del gabinete presidencial y las relaciones con la Asamblea Legislativa. Entre 1993 y 2000 fue funcionario del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, y por tres años fungió como Director del Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL). Es consultor en asuntos políticos y electorales del Instituto Nacional Demócrata y del Centro Carter. Actualmente es el Director Ejecutivo de la Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano.

Mercedes de Freitas

Venezolana. Estudió Historia en la Universidad Central de Venezuela. Desempeñó cargos de gerencia en las áreas de planificación, diseño y ejecución de proyectos en empresas privadas, gremios empresariales, en organizaciones civiles de carácter privado, y ha coordinando diversos equipos multidisciplinarios para el diseño de programas, investigaciones y ejecución de actividades nacionales e internacionales. Ha representado a diversas organizaciones en eventos nacionales e internacionales sobre temas de desarrollo, democracia, ciudadanía y el tema electoral. Observadora internacional en varios procesos electorales en Latinoamérica. Consultora del PNUD, oficina de Caracas. En su actuación ciudadana ha sido miembro fundador de la Fundación Venezuela 2020, de Foro Constitucional, Asociación Civil Queremos Elegir; es asociada de la Escuela de Vecinos de Venezuela y miembro de la junta directiva de Civitas Venezuela. Actualmente es la Coordinadora General de Mirador Democrático y Directora de Transparencia Venezuela.

Isis Duarte

Dominicana. Socióloga egresada de la Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD) con estudios de maestría en Ciencias Sociales, mención en Ciencia Política, de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales en Santiago de Chile (1972-1973). Trabajó como profesora adjunta e investigadora del Departamento de Sociología de la UASD y se desempeñó como directora de la misma en dos oportunidades. Formó parte del grupo que fundó en 1993 el movimiento cívico Participación Ciudadana y fue Directora del Programa Político-Electoral de esa agrupación. Es autora de numerosos libros, ensayos y otras publicaciones. En el último decenio se destacan sus estudios sobre cultura política y democracia: “Entre la calle y la casa, las mujeres dominicanas y la cultura política a finales del siglo XX” (1999); “La cultura política dominicana, entre el paternalismo y la participación” (1998); “¿Hacia dónde va la democracia dominicana?” (2002).

Claudio Fuentes

Chileno. Doctor en Ciencia Política de la Universidad de Carolina del Norte (Chapel Hill). Historiador de la Pontificia Universidad Católica de Chile. En la actualidad se desempeña como profesor investigador de FLACSO-Chile. Su

principal interés académico es el estudio de las instituciones políticas, temas de control ciudadano y transparencia. Ha publicado dos libros y diversos artículos en publicaciones académicas de América Latina, Estados Unidos y Europa. En el 2003 obtuvo el premio a la mejor tesis de doctorado (sección derechos humanos) por parte de la Asociación Americana de Ciencias Políticas (APSA), por su tesis “Contesting the Iron Fist: Advocacy networks and police violence in democratic Argentina and Chile”.

Christian Gruenberg

Argentino. Abogado por la Universidad de Buenos Aires con estudios de políticas públicas en la Universidad de Chile. Fue director del programa anticorrupción de la Fundación Poder Ciudadano y coordinador de Transparencia Internacional Argentina (1996-2003). Ha sido consultor del Instituto del Banco Mundial, OEA, IDEA, CAPEL, Open Society y el British Council en temas vinculados a la transparencia, participación ciudadana y financiamiento político. Ha participado del diseño e implementación de controles, desde la sociedad civil, al financiamiento de las campañas políticas en Argentina, Perú, Ecuador, Paraguay, Costa Rica, Guatemala, Ucrania, Latvia y Bratislava. Fue reconocido como becario Ashoka, Innovator for the public, y Global Leader for Tomorrow por el Foro Económico Mundial (World Economic Forum).

Patricia Marchewka

Paraguaya. Máster en Derecho Constitucional, Internacional, Unión Europea y Negociaciones (LL.M.) en Harvard Law School y cursos de especialización en gobernabilidad y transparencia en Japón, República Checa, Marruecos, Argentina, Colombia y Panamá. Posee amplio conocimiento, a nivel de América Latina, en lo pertinente a los principales desafíos del desarrollo, promoción de procesos participativos e inclusivos de diálogos entre el sector público y privado, fortalecimiento de instituciones nacionales y mejoramiento del marco regulatorio. Como resultado de sus años de servicio en Transparencia Internacional, capítulo Paraguay, acumuló un vasto conocimiento y experiencia en el área de corrupción y transparencia con énfasis en procesos administrativos de contratación pública, acceso a la información y financiamiento político. Actualmente se desempeña como funcionaria del PNUD-Paraguay en el área de gobernabilidad. Colabora en el diseño, planificación y monitoreo de proyectos e iniciativas del Poder Judicial y del Poder Ejecutivo.

Manfredo Marroquín

Guatemalteco. Politólogo. Es Director Ejecutivo de Acción Ciudadana desde 1996. Fue asesor de la oficina de Derechos Humanos del Arzobispado de Guatemala. Editor y analista político del Instituto Centroamericano de Estudios Políticos, INCEP. (1987-1990). Ha sido consultor del Banco Mundial, de OEA, y ha participado en calidad de observador electoral en diferentes procesos de elecciones.

René Mayorga

Boliviano. Doctor en Filosofía por la Universidad Libre de Berlín. Fue docente de esta universidad y profesor titular de ciencia política en FLACSO-México y FLACSO-Brasil. Ha sido profesor visitante en las universidades de Hannover, Oxford, Berlín, Salamanca y Notre Dame. Es investigador del Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios (CEBEM) y profesor asociado de ciencia política de FLACSO-Ecuador. Es autor de varias obras, entre ellas “De la Anomia Política al Orden Democrático” (1991); “Democracia y Gobernabilidad en América Latina, Nueva Sociedad” (1992); “Antipolítica y Neopopulismo” (1996) y ha contribuido a “Transitional Justice and the Rule of Law in New Democracies”, Notre Dame University Press, 1997; “Mixed-Member Electoral Systems. The Best of Both Worlds”, Oxford University Press, 2001; y “Third Wave of Democratization in Latin America: Advances and Setbacks”, Cambridge University Press, 2004.

Percy Medina Masías

Peruano. Su formación profesional la realizó en la Pontificia Universidad Católica, en la Facultad de Derecho y en la Maestría de Gobierno y Ciencia Política. Ha sido editor de la Revista Cuestión de Estado, Director Ejecutivo del Instituto de Diálogo y Propuestas y consultor en temas electorales y de partidos políticos para organismos internacionales. Ha participado en misiones internacionales de observación electoral y asistencia técnica a grupos cívicos y a partidos políticos. Actualmente es Secretario General de la Asociación Civil Transparencia, miembro del Consejo Directivo de Proética y del Consejo Directivo del Instituto de Diálogo y Propuestas.

Arturo Núñez Jiménez

Mexicano. Abogado. Director General de Desarrollo Político y en dos ocasiones Subsecretario de Gobierno de la Secretaría de Gobernación del Gobierno Federal; Director General del Instituto Federal Electoral; Presidente de la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión; autor de los libros “El Nuevo Sistema Electoral Mexicano” y “La Reforma Electoral de 1989-1990”, publicados ambos por el Fondo de Cultura Económica. Consultor externo de la División de Asuntos Electorales de la ONU, ha participado en misiones en Nicaragua, Bolivia, Ecuador y Honduras. Conferencista en Guatemala, Colombia y Perú, invitado por IDEA.

Michel Rowland

Ecuatoriano. Becario Fulbright en Estudios Americanos, Southern Illinois University, 2001. Máster en Estudios Políticos Aplicados, Fundación Iberoamericana de Gobierno y Políticas Públicas, Madrid, 1999. Licenciado en Ciencia Política, Universidad de los Andes, Bogotá, 1995. Ha realizado consultorías en organizaciones no gubernamentales dedicadas a temas como el fortalecimiento de

la democracia y la gobernabilidad, lucha contra la corrupción y promoción del desarrollo humano sustentable. Fue miembro de la Asamblea Constituyente que se reunió en Ecuador en 1997-1998, y participó activamente en las discusiones en torno al sistema electoral y el financiamiento político. Ha coordinado procesos de negociación entre grupos diversos del Ecuador, y ejerce la cátedra de Ciencia Política en diversas universidades de Quito. Fue Secretario Ejecutivo de la *Red Interamericana para la Democracia (RID)* y actualmente trabaja en Ecuador en un proyecto anticorrupción, apoyado por la cooperación técnica de los Estados Unidos.

Bruno Speck

Brasileño. Politólogo. Nació en Alemania en 1960. Estudió Ciencias Políticas e Historia y Letras en la Universidad Albert-Ludwigs de Freiburg en Alemania. Se graduó en 1989 y en 1995 terminó el Doctorado en Ciencias Políticas en la misma Universidad. Trabajó en Alemania como investigador en el Instituto Arnold Bergstraesser Institut für kulturwissenschaftliche Forschung. Dictó cursos en el Deutsche Stiftung für Internationale Entwicklung en Bad Honnef. Fue investigador visitante del Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht en Freiburg y profesor visitante en el Otto-Suhr-Institut für Politikwissenschaft da Freie Universität Berlin. Autor de diferentes publicaciones sobre Brasil y estudios comparativos sobre América Latina, enfocados recientemente en el tema del buen gobierno y el control de la corrupción en sistemas políticos modernos. Actualmente es profesor en la Universidade Estatal de Campinas y Director de Investigación de *Transparencia Brasil*.

Eduardo Valdés

Panameño. Abogado. Cuenta con estudios de economía a nivel de maestría en el Colegio de México. De 1970 a 1990 ejerció la profesión de abogado en su propio bufete; su área de especialización es el Derecho Comercial y Marítimo, entre otras actividades. A partir de junio de 1990 fue designado por la Corte Suprema de Justicia como Magistrado del Tribunal Electoral de Panamá. Ha sido Presidente de esa institución durante los Referendos Constitucionales de 1992 y 1998 y durante las Elecciones Generales de mayo de 1994, 1999 y 2004. Ha participado como observador en múltiples elecciones en América Latina y ha sido expositor sobre temas electorales en Washington, D.C., Sudáfrica, México, El Salvador, Costa Rica, Honduras, Colombia, Ecuador y Brasil, entre otros.

Laura Isabel Velásquez

Argentina. Técnica en Comercio Exterior con estudios avanzados en Derecho. Fue Vicepresidenta de la Fundación del Banco de la ciudad de Buenos Aires; Directora Nacional para la Reforma Política en el Ministerio del Interior; Embajadora Representante Especial para temas de la mujer en el ámbito Internacional en la Cancillería Argentina. Entre sus antecedentes institucionales fue delegada titular por

Argentina ante la CIM-OEA (2002-2003) y delegada alterna (1998-1999). Miembro del Consejo Internacional en IFES (1997-2002). Presidenta del Foro Regional de Mujeres del MERCOSUR (1995-2002). Fue observadora internacional en varios países latinoamericanos. Realizó varias investigaciones para el Foro de Mujeres del MERCOSUR, IFES, BID y FEPESNA. Desde 1994 preside la Fundación de Estudios Políticos, Económicos y Sociales para la Nueva Argentina (FEPESNA). Actualmente es la Presidenta del Foro de Mujeres del MERCOSUR, Capítulo Argentina.

Rosa Marina Zelaya

Nicaragüense. Abogada. Ex-Presidenta del Consejo Supremo Electoral. Consultora de diversos organismos nacionales e internacionales. Fue Miembro del Consejo Asesor Internacional de IFES. Ha sido invitada a observar numerosas elecciones en diferentes países del mundo. Cuenta con diversas publicaciones y estudios de investigación en temas electorales, partidos políticos, judiciales, mujer, derecho de menores y el régimen jurídico de la institución de la familia en Nicaragua. Es Presidenta de la Asociación de Profesionales Graduados en la Universidad Centroamericana de Nicaragua; miembro del Consejo Asesor de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la misma Universidad; miembro de la Fundación Internacional de Mujeres de Carreras Jurídicas; Vicepresidenta del Foro Nicaragüense para la Educación y miembro de la Comisión Coordinadora de Juristas de Nicaragua.

APENDICE 4

“De las normas a las buenas prácticas: el desafío del financiamiento político en América Latina”

Fuentes primarias de información y documentos complementarios (CD-Rom)

El CD-Rom adjunto es el Apéndice 4 de la obra *“De las normas a las buenas prácticas: el desafío del financiamiento político en América Latina”* y contiene:

- a. Los análisis de caso nacionales de los 34 países de las Américas contemplados en el estudio¹; las fichas de información nacional para cada uno de los 34 países; y la legislación nacional referida al financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales de los 18 países de América Latina.
- b. Cuatro documentos que evidencian la actualidad e importancia regional de los partidos políticos y su financiamiento para las democracias en el hemisferio.

La información en el CD-Rom está organizada en cuatro niveles:

Primero, los estudios de caso nacionales de los 33 países cubiertos por la investigación de la cual forma parte esta obra, agrupados por región: América

¹ La obra *“De las normas a las buenas prácticas: el desafío del financiamiento político en América Latina”* forma parte de una trilogía que contempla estudios similares para tres diferentes regiones de las Américas: a) Latinoamérica (18 países); b) Norteamérica (Estados Unidos y Canadá) y c) los 14 países de la Comunidad Caribeña (CARICOM).

Latina, Norteamérica y los países de la Comunidad Caribeña. Para cada una de las regiones los países han sido ordenados alfabéticamente. En cada estudio de caso un experto nacional presenta un análisis de las características formales y prácticas del financiamiento de los partidos y las campañas electorales en su respectivo país. Los casos nacionales de Canadá, los Estados Unidos y de los 14 países del CARICOM están en inglés; los de los 18 países de América Latina en español.

Segundo, las fichas de información nacional para cada uno de los 34 países, agrupadas por región y de manera similar a los estudios de caso nacionales, ordenadas alfabéticamente. Los expertos nacionales que elaboraron los estudios de caso presentan en las fichas nacionales, de forma sistematizada, las principales características de los marcos normativos que regulan el financiamiento de los partidos y las campañas en cada país. Las fichas nacionales de Canadá, los Estados Unidos y de los 14 países del CARICOM están en inglés; las de los 18 países de América Latina en español.

Tercero, la legislación nacional referida al financiamiento de los partidos políticos y de las campañas electorales de cada uno de los 18 países de América Latina, ordenada de la siguiente manera: i) Normas constitucionales; ii) Ley o código electoral; y donde los hubiera iii) Ley de Partidos Políticos; iv) Ley de Financiamiento de Partidos Políticos y Campañas Electorales; v) Leyes conexas; vi) Reglamentos; vii) Decretos y; viii) Resoluciones. Del mismo modo que para los estudios de caso y las fichas nacionales, los países se han ordenado alfabéticamente. La legislación de los países de América Latina se encuentra en español, salvo la del Brasil, que está en portugués.

Cuarto, los siguientes documentos complementarios: i) Declaración del Consejo de Presidentes y Primeros Ministros de las Américas, Atlanta, 19 de marzo del 2003; ii) el texto del Consenso del Cusco, suscrito en ocasión del XVII Cumbre del Grupo de Río, el 24 de mayo del 2003; iii) Informe Final de la III Reunión Anual del Foro Interamericano sobre Partidos Políticos (FIAPP) celebrada en Cartagena de Indias en noviembre del 2003 y; iv) Informe Final del taller “¿Es el financiamiento un obstáculo para la participación política de la mujer?” celebrado en Washington el 16 de diciembre del 2003. Dichos documentos han sido ordenados cronológicamente.

Las opiniones expresadas en los análisis y la información contenida en las fichas nacionales que se presentan en este disco compacto, son responsabilidad exclusiva de los autores. Dichos documentos no reflejan la posición oficial de la Organización de los Estados Americanos ni de International IDEA.

