

CUADERNO DE CIENCIAS SOCIALES 130

**DINERO Y POLÍTICA
EN AMÉRICA LATINA
UNA VISIÓN COMPARADA**

DANIEL ZOVATTO G.

CUADERNO DE CIENCIAS SOCIALES 130

DINERO Y POLÍTICA EN AMÉRICA LATINA UNA VISIÓN COMPARADA

DANIEL ZOVATTO G.



Sede Académica, Costa Rica.
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)



Asdi

ESTA PUBLICACIÓN ES POSIBLE GRACIAS AL APOYO INSTITUCIONAL DE LA
AGENCIA SUECA DE COOPERACIÓN PARA LA INVESTIGACIÓN (SAREC)
DE LA AGENCIA SUECA PARA EL DESARROLLO INTERNACIONAL (ASDI).

Las opiniones expresadas en este trabajo son de exclusiva responsabilidad
del autor y pueden no coincidir con las de la institución.

ISSN: 1409-3677

© Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)

Sede Académica Costa Rica

Apartado 11747-1000, San José, Costa Rica

Web: <http://www.flacso.or.cr>

Primera edición: mayo, 2004.

Secretario General: Wilfredo Lozano

Director Sede Académica

Costa Rica:

Producción Editorial:

Carlos Sojo

Américo Ochoa

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	7
I. INTRODUCCIÓN	9
II. DEMOCRATIZACIÓN, DINERO Y POLÍTICA.....	12
III. LA FINANCIACIÓN DE LA POLÍTICA YSU RELACIÓN CON LA CORRUPCIÓN EN AMÉRICA LATINA	15
IV. CARACTERÍSTICAS FORMALES Y REALES DEL FINANCIAMIENTO DE LA POLÍTICA	20
A. Características formales	20
B. Características reales	21
ALGUNOS ESCÁNDALOS POLÍTICOS POR NARCO-FINANCIAMIENTO EN AMÉRICALATINA	24
V. LOS SISTEMAS DE FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y LAS CAMPAÑAS ELECTORALES.....	30
A. Financiamiento público, privado o mixto	30
A.1. La fórmula predominante en América Latina: el sistema de financiamiento mixto....	33
A.2. ¿Cuánto de fondos públicos y cuánto de privados?	34
B. Los esquemas de financiamiento público en América Latina: directo, indirecto y mixto....	35
B.1. El Financiamiento Público Directo	37
B.1.a. Las condiciones de elegibilidad	38
B.1.b. Los criterios de asignación	41
B.1.c. El momento del desembolso	42

B.2. El Financiamiento Público Indirecto	45
C. El Financiamiento Privado	47
C.1. Prohibiciones y límites a las contribuciones privadas	47
C.2. Algunas dificultades para la implementación de los límites y prohibiciones a las contribuciones privadas	52
VI. EL ACCESO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS A LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN SOCIAL	54
A. El método de distribución y las condiciones de elegibilidad para el acceso gratuito a los medios de comunicación	55
B. La difícil tarea de garantizar el acceso equitativo a los medios de comunicación.....	59
VII. MECANISMOS E INSTITUCIONES DE CONTROL	62
A. La rendición de cuentas de los partidos políticos	62
A.1. Informes y balances	62
A.2. Publicidad	66
B. Órganos de Control	67
VIII. RÉGIMEN DE SANCIONES	71
IX. BALANCE Y RECOMENDACIONES	73
A. Consideraciones Generales	73
B. Conclusión	77
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	80

PRESENTACIÓN

La consolidación de la democracia en América Latina tiene un requerimiento esencial cual es mantener abiertas las puertas de acceso a los derechos de elección, tanto para quienes como ciudadanos están sometidos a una oferta electoral respecto de la que deben optar, cuanto para aquellos que procuran el favor del sufragio popular.

Los mecanismos de esa transacción básica de la democracia, no están bien aceitados todavía. La evidencia señala limitaciones de origen, complicaciones en la formación de las opciones políticas que en último término lesionan la soberanía electiva de los votantes. Los resultados saltan a la vista con disminución de la participación electoral, aumento de la desconfianza en las fórmulas políticas tradicionales o la asunción al poder de líderes personalistas cuyas capacidades personales y recursos partidistas e institucionales en muchas ocasiones no han permitido la afirmación de la gobernabilidad democrática.

El dinero es incuestionablemente combustible de la máquina electoral. Puede serlo en condiciones propicias para el fortalecimiento y la preservación de la democracia, pero puede también convertirse en medio para la compra de puestos elegibles; en instrumento para establecer contratos *non sanctus* entre entes financieros y gobernantes electos y por esa vía trastornar el principio mismo de la legitimidad democrática: una ética del apego irrestricto a la ley. Pero incluso, en su derivación menos perversa, legal en efecto, el dinero distingue la capacidad efectiva de la ciudadanía para ejercer su derecho a ser electos y forma dos clase de ciudadanía política: la solvente y la insolvente. La primera es plena, la segunda restringida al ejercicio del sufragio.

El texto que presentamos recoge el producto de las investigaciones de Daniel Zovatto y un equipo de especialistas sobre las expresiones jurídicas y prácticas de la ecuación “dinero-política” en América Latina. Es indudablemente un material de referencia básica para quienes procuren comprender los alcances de esa problemática y vislumbrar correcciones donde sean requeridas. Daniel Zovatto es Director para América Latina de Idea International, un tanque de pensamiento basado en Estocol-

mo y comprometido con el fortalecimiento de la democracia a escala global. Zovatto, de nacionalidad argentina, es una autoridad de reconocida trayectoria en el ambiente político e intelectual del Continente; tiene una Maestría en Gerencia Pública en la Escuela de Gobierno John F. Kennedy de la Universidad Harvard y un Doctorado en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid.

I. INTRODUCCIÓN*

El objetivo de este trabajo es analizar, desde una perspectiva comparada, las características jurídicas y prácticas de la ecuación "dinero-política" en América Latina. Con el propósito de facilitar el estudio comparado de un tema complejo como el que nos ocupa, abordaremos la materia a lo largo de nueve puntos principales: I. Introducción; II. Democratización, dinero y política; III. La financiación de la política y su relación con la corrupción en América Latina; IV. Características formales y reales del financiamiento de la política V. Los sistemas de financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales; VI. El acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social; VII. Mecanismos e instituciones de control; VIII. Régimen de sanciones; y IX. Balance y recomendaciones.

Antes de iniciar el análisis, es preciso señalar que el esfuerzo por realizar un estudio comparado sobre el financiamiento de la política en América Latina enfrenta una serie de limitaciones tanto metodológicas como prácticas. Son muchos todavía los vacíos de conocimiento de variables relacionadas con el financiamiento como: contribuciones extranjeras, fortunas o riquezas personales, reorientación de los flujos de dinero debido a la regulación, fondos secretos, influencia de los grupos de poder,

* La información contenida en este trabajo ha sido actualizada al 31 de diciembre de 2002. El autor agradece la colaboración de Tatiana Benavides y de Ileana Aguilar para la elaboración de este estudio, así como a los diferentes expertos en cada país que ayudaron en la actualización de la información.

así como los vacíos de información —especialmente cuantitativa— sobre las contribuciones y los gastos de los partidos políticos.¹

Específicamente en el caso de América Latina, el estudio comparado sobre el financiamiento de la política tropieza con barreras generadas en gran parte por el hecho de ser un tema relativamente nuevo dentro de la agenda política de la región. En efecto, no es sino hasta años recientes que en la mayor parte de los países contemplados en este estudio, se ha planteado, como parte del proceso de profundización de la democracia y de cara a una multiplicidad de escándalos de corrupción, la necesidad de reformas político-electorales tendientes a garantizar una mayor transparencia y equidad en el financiamiento de la política.

Lo anterior conlleva, en primer lugar, a disponer de escasa información acerca de los movimientos financieros de los partidos políticos, puesto que la cultura de la transparencia y la obligación de dichas fuerzas de rendir cuentas al Estado y a la sociedad civil, ha estado por lo general ausente en la escena político-partidaria de la región. En segundo lugar, y a pesar de la existencia de regulaciones en la mayor parte de los países de la región que imponen a los partidos la obligación de transparentar sus finanzas, hoy en día ni los partidos ni los órganos de control cuentan con la experiencia necesaria en este ámbito, que garantice que los datos brindados sean exactos y confiables. A esto se suma la circunstancia agravante de regímenes de sanciones que en algunos casos son inexistentes y en otros no se aplican, lo que conduce a que exista generalmente un débil compromiso por parte de los partidos para reportar información precisa. En tercer lugar, en aquellos casos en que se cuenta con información sobre la materia, esta muchas veces se compone de datos heterogéneos y dispersos que dificultan la comparación, ya sea por las diferencias en la periodicidad del rendimiento de cuentas, en el contenido de los informes o balances, en las características propias de los sistemas de financiamiento, o bien en las regulaciones específicas sobre qué deben incluir o cómo deben los partidos reportar sus movimientos financieros.

1 K. NASSMACHER. "Comparing Party and Campaign Finance in Western Democracies". En A. GUNLICKS, Edit. *Campaign and Party Finance in North America and Western Europe*. San Francisco-Oxford, Wesview Press, Inc. Boulder, N^o. 10, 1992, p. 237. M. PINTO-DUSCHINSKY. *How Can the Influence of Money in Politics Be Assessed?*, paper presentado en el XII Congreso Mundial de IPSA, París, 1985, pp. 20, 21-22.

No obstante las limitaciones arriba analizadas, la ausencia de trabajos comparados se ha ido superando con algunos estudios pioneros² en la materia, que si bien limitados a enfoques de Derecho electoral, han dado un primer paso en el análisis de las regulaciones sobre el financiamiento en la región. Adicionalmente, con Pilar del Castillo hemos elaborado una investigación comparada sobre el financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales en Iberoamérica, la cual ha ampliado el enfoque y el número de países analizados.³

Dentro de esta línea y con el afán de profundizar el análisis de este tema, el estudio que ahora presentamos contiene un análisis comparado de las principales características, tanto formales como reales, de los sistemas de financiamiento de los partidos y de las campañas electorales en 18 países de América Latina.⁴ Nuestro enfoque analiza el papel del Estado, de los partidos políticos y de la sociedad civil, en la aplicabilidad de las regulaciones sobre financiamiento y sus implicaciones en la arena político-electoral y en el proceso de profundización de la democracia que vive la región. Este estudio, empero, no pretende resolver la interrogante sobre los costos financieros de la política en el área, lo que queda pendiente para los años venideros, según se desarrolle y se fortalezca el hábito de la transparencia en la actividad económica partidaria y se disponga por consiguiente, de una mayor y más confiable información. Por todo ello, la pregunta ¿cuánto se gasta en la política partidaria y electoral en América Latina?, continúa a la fecha sin respuesta.

-
- 2 Entre estos estudios, podemos citar: 1. M. ALCÁNTARA y J. MONTERO. *La Legislación Electoral de Iberoamérica: Un Análisis Comparado*, trabajo de investigación presentado en el I Seminario sobre Organización y Ejecución de Procesos Electorales, Madrid, España, Ministerio del Interior de España y Agencia de Cooperación Española, abril de 1992. 2. INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL DE MÉXICO. *Regulaciones sobre el financiamiento Público y Privado de los Partidos Políticos. Estudio Comparado de 17 países Latinoamericanos*, IFE, México D.F., 1994. 3. X. NAVAS. "La financiación Electoral en América Latina. Subvenciones y Gastos". En D. NOHLEN, S. PICADO y D. ZOVATTO, Comp. *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*. México, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidad de Heidelberg, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral, Fondo de Cultura Económica, 1998.
 - 3 P. DELCASTILLO y D. ZOVATTO, Edit. *La financiación de la política en Iberoamérica*. San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Centro de Asesoría y Promoción Electoral (IIDH/ CAPEL), 1998.
 - 4 El estudio incluye los siguientes países: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

II. DEMOCRATIZACIÓN, DINERO Y POLÍTICA

El (r)establecimiento de la democracia a lo largo y ancho de América Latina, con la única excepción de Cuba, unido a la consiguiente rehabilitación de los procesos electorales como elemento central de la competencia por el poder político, llevó a los partidos a recuperar su papel de actores principales de la escena política.

Este proceso ha permitido a las organizaciones partidarias legitimarse progresivamente como entidades autónomas, provistas de personalidad jurídica plena mediante su constitucionalización, y con funciones de carácter general e interés colectivo. Consecuencia de ello, así como debido al progresivo encarecimiento de las campañas electorales, cada vez más apoyadas en la mercadotecnia, asesores extranjeros, encuestas y *focus groups*, los gastos político-electorales han experimentado un crecimiento exponencial.

Asimismo, la necesidad no solo de mantener aparatos partidarios en funcionamiento permanente, sino, además, la de llevar a cabo campañas electorales crecientemente costosas, ha colocado a los partidos frente al problema de tener que recaudar grandes sumas, sin indagar muchas veces el origen de esos dineros o, incluso, cerrando los ojos ante lo obvio de los hechos. Se ha ido abriendo así, paulatinamente, la puerta al financiamiento ilegal, al predominio cada vez mayor de fuertes grupos económicos, al tráfico de influencias y al flagelo del narco-financiamiento.

Frente a este complejo escenario, y en forma similar a lo ocurrido en Europa continental, en la gran mayoría de los países latinoamericanos se introdujo por Ley, durante las últimas décadas, bajo distintas modalidades, la figura de la subvención pública dirigida a ayudar a los partidos políticos a hacer frente a sus gastos propagandísticos y —en ciertos casos— a sus actividades permanentes.⁵ Junto con estas normas, se elaboraron también otras tendientes a regular lo relativo a las contribuciones de origen privado y se introdujeron mecanismos para ejercer un mayor control público sobre las transacciones financieras de los partidos.

Sin embargo, pese a estas medidas, la independencia partidaria respecto de los intereses particulares se encuentra hoy amenazada como consecuencia de la creciente

5 J. ALCOCER. "Introducción y la Regulación del Financiamiento y de los Gastos de los Partidos Políticos: Un Tema Complejo". En J. ALCOCER, Comp. *Dinero y Partidos*. México, 1993. pp. 15-25.

necesidad que tienen los partidos políticos de contar cada vez con mayores sumas de dinero. De esta manera, el tema del "financiamiento político" —entendiendo por tal la política de ingresos y egresos de los partidos tanto para sus actividades electorales como permanentes—, ha venido cobrando importancia creciente, al igual que en otras partes del mundo. Lo anterior es consecuencia, entre otras razones, de la proliferación de escándalos que han puesto al descubierto las prácticas ilegales de recaudación y contribución, contrarias a los fundamentos de una doctrina democrática y que evidencian, al mismo tiempo, las graves debilidades que existen actualmente en relación con los mecanismos de control previstos en las diferentes legislaciones electorales y de financiamiento político de los países de la región.

Sobre la base de estos elementos, esta materia se ha constituido en la actualidad en una de las cuestiones centrales de la agenda política de la región, no solo por sus efectos negativos (tráfico de influencia, narco-política, corrupción), sino, también, como condición *sine qua non* —junto con la importante cuestión del acceso a los medios de comunicación— para la celebración de procesos electorales verdaderamente competitivos.⁶

Asimismo, este tema está estrechamente relacionado con el desencanto democrático de nuestros días.⁷ Los escándalos continuos de corrupción por una parte, y de narco-financiamiento por la otra, no hacen otra cosa que profundizar el sentimiento de repudio que grandes sectores de la ciudadanía sienten actualmente respecto de la política y de los políticos, generando incluso en algunos países condiciones que afectan la estabilidad y gobernabilidad política. El desconocimiento público que caracteriza actualmente el funcionamiento de los partidos en general y específicamente su comportamiento financiero, rodea de sospecha la actividad partidaria y el proceso democrático. Dicha sospecha proviene no solo de los escándalos de corrupción revelados y comprobados, sino, también, de la "apariencia de corrupción", originada por la falta de transparencia respecto de la totalidad de los fondos adquiridos y utilizados, así como por las acusaciones entre los mismos partidos y candidatos mediante las cuales se atribuyen unos y otros el manejo u origen

6 F. GONZÁLEZ-ROURA; D. NOHLEN y D. ZOVATTO. *Análisis del Sistema Electoral Mexicano. Informe de un Grupo de Expertos*. México, OSP, PNUD, IFE, TEPJ, junio de 1997. p. 44.

7 R. CERDAS. *El Desencanto Democrático. Crisis de Partidos y Transición Democrática en Centroamérica y Panamá*. San José, REI, 1993, capítulo IX, pp. 157 y ss.

dudoso de sus fondos.⁸ País tras país, encuesta tras encuesta, constatamos la pobre imagen que la ciudadanía tiene de los partidos políticos y de sus dirigentes, a quienes perciben como corruptos, faltos de transparencia, persiguiendo únicamente sus propios intereses, e incumpliendo, en la mayoría de los casos, las promesas hechas durante la campaña electoral.⁹

Lo anterior trae aparejado varias consecuencias negativas para la legitimidad del sistema democrático. En primer lugar, la pérdida progresiva del prestigio de la política, la cual pasa a estar "bajo sospecha", aunada a un incremento marcado de la antipolítica y la consecuente aparición de "outsiders".¹⁰ En segundo término, un pronunciado desinterés por la política, en especial de los jóvenes, lo cual se traduce, entre otras consecuencias, en un aumento de los votos en blanco y votos nulos, una disminución en la identificación y afiliación partidaria, así como en un incremento del abstencionismo (Colombia, El Salvador, Guatemala, Haití, Venezuela, Argentina y Costa Rica, para citar algunos de los casos más recientes).¹¹ Finalmente, un ensanchamiento de la brecha entre los ciudadanos y la política, así como el incremento del cinismo de cara a esta, todo lo cual repercute en una pérdida progresiva de la confianza respecto de las principales instituciones de la democracia representativa; fenómeno que, de no ser corregido a tiempo, tarde o temprano puede llegar a afectar la legitimidad misma de la democracia como sistema.¹²

8 La crisis política que vivió Colombia y la crisis de legitimidad que sufrió el ex presidente Samper, prácticamente desde su llegada al poder, fue quizás el caso típico en nuestra región, pero no el único.

9 INTERNATIONALIDEA. *Democracy Forum*. Véase el resumen de las conferencias de Marta Lagos y Daniel Zovatto sobre "The State of Democracy in Latin America". Estocolmo. Suecia. 1996, capítulo 5, pp. 39-43. Véanse asimismo los resultados de Latinobarómetro de los años 1995, 1996 y 1997. LATINOBARÓMETRO. *Corporación de Estudios de Opinión Pública Latinoamericana*. Santiago, Chile.

10 D. ZOVATTO. "La Política bajo Sospecha". En *La Nación*, San José, Costa Rica, 3 de abril de 1996. Pág. 15. Véanse, asimismo, los artículos de C. PERELLI y D. ZOVATTO. "Partidos Políticos, Liderazgos y Consolidación Democrática en América Latina", y el de C. PERELLI. "La Personalización de la Política. Nuevos caudillos, outsiders, política mediática y política informal". En C. PERELLI, S. PICADO Y D. ZOVATTO, Edit. *Partidos y Clase Política en América Latina en los 90*. San José, IIDH/CAPEL, 1995. pp. XIX-XXI y 163-204.

11 INTERNATIONAL IDEA. *Voter Turnout from 1945 to 1997: A Global Report on Political Participation*. Sweden, 1997.

12 D. ZOVATTO. "La política bajo sospecha". *Op. cit.* pp. 15.

III. LA FINANCIACIÓN DE LA POLÍTICA Y SU RELACIÓN CON LA CORRUPCIÓN EN AMÉRICA LATINA

Como hemos visto, el tema del financiamiento tanto de los partidos como de las campañas electorales forma parte central del debate actual sobre corrupción política. El problema de la financiación de la política ha adquirido una importancia cada vez mayor por sus consecuencias importantes en enturbiar la transparencia de las elecciones y deteriorar la legitimidad del sistema democrático y la ética de la administración pública.

En América Latina casos de financiamiento público ilícito a través de los fondos reservados o partidas secretas han dado lugar a sonados escándalos e, incluso, puesto en la picota a presidentes de la República como ha ocurrido en Brasil con Collor de Mello, en Venezuela con Carlos Andrés Pérez, en Colombia con Ernesto Samper y en Ecuador con Jamil Mahuad.

Por otra parte, el costo creciente de las campañas electorales provoca que la incidencia del dinero sea cada vez más determinante. Como se suele decir en los Estados Unidos, "no hay campañas derrotadas sino empobrecidas". Desde esta perspectiva, la influencia de los donantes es creciente y a menos que se establezcan correctivos a esta situación, se pone en juego nada menos que la legitimidad no solo del proceso electoral, sino del poder político mismo. Si a esto se le suma la presencia del dinero negro en las campañas, la relación con la ética pública es evidente y las consecuencias sobre la legitimidad aún más vehementes.

En efecto, desde el punto de vista teórico queda claro que el financiamiento de la política no debería, en principio, ser una actividad corrupta en sí misma ni llevar en sí el germen de la corrupción. Todo lo contrario, parece lógico, y sobre todo necesario para la salud de la propia democracia, la existencia de un cierto grado de financiación, tanto público como privado, del quehacer político y electoral por ser estas actividades centrales para la perdurabilidad del sistema democrático. Sin embargo, desafortunada y frecuentemente el financiamiento de los partidos y de las campañas electorales es una de las causas principales de la corrupción política.

Por corrupción en el ámbito de la financiación política en este trabajo entendemos **"el mal uso y abuso de poder, de origen público o privado, para fines partidistas o personales, a través de la violación de normas de Derecho"**. En otras

palabras, la entrega de dinero o bienes, así como la prestación de servicios, que se realizan en forma encubierta y/o ilícita, a favor de un partido y/o candidato por una o más personas (natural, jurídica, nacional, extranjera o también autoridad o funcionario público), con el fin de obtener un beneficio posterior. De todo esto se desprende que para poder hablar de corrupción en la recolección de fondos electorales, se debe en primer lugar determinar si la contribución es en sí ilícita, ya sea por la fuente de la cual proviene, por el monto de esta, o bien por el fin con que se realiza.

Por ello, y dada la complejidad que el tema presenta, todo intento de dar respuesta a esta interrogante aconseja abordar su tratamiento de manera desagregada.

Un primer punto por considerar pasa por el hecho de admitir que para la supervivencia de la democracia se requiere de un cierto grado de apoyo financiero dirigido a los partidos y a las campañas electorales. El debate pasa entonces por determinar el origen de esos fondos, el monto de estos, así como las razones o fines por los cuales se hacen esos aportes.

Con base en estas consideraciones, una primera observación radica en el hecho de que la falta de límites a los gastos electorales, aunada a la circunstancia de que generalmente son pocos los políticos que tienen acceso a grandes cantidades de dinero, conllevaría el peligro de que las personas o grupos con abundantes recursos económicos serían los que en principio —si bien no necesariamente— estarían en condiciones de ganar siempre o casi siempre las elecciones o, en todo caso, de obtener un grado desproporcionado de influencia debido precisamente al poder del dinero. Esta situación no sería en sí antiética o corrupta, aunque con toda seguridad podría calificarse de injusta y no deseable para el funcionamiento de un auténtico sistema democrático ni para el desarrollo de una competencia electoral basada en condiciones de equidad entre los diferentes actores políticos.

Cabe advertir, empero, que no se trata de negar la importancia que para la vigencia de un sistema democrático tiene el hecho de poder contar con un régimen de financiamiento (público y privado) que les permita a los partidos políticos disponer de los recursos adecuados para llevar a cabo sus funciones de manera satisfactoria. Tampoco se trata de negar el papel necesario y positivo que el dinero debe jugar en la política. Por el contrario, lo que este trabajo propone es avanzar en dirección a lograr una reducción de la influencia del dinero en la política, al mismo tiempo que la necesidad de encontrar métodos más democráticos y transparentes que impidan o

dificulten, al máximo posible, que el financiamiento político no degenera patológicamente, como ocurre actualmente en muchos países, en tráfico de influencias y corrupción.

Una segunda observación consiste en admitir que si bien el dinero no asegura automáticamente ganar las elecciones, existen, sin embargo, evidencias apabullantes acerca de la enorme influencia que tiene en materia política-electoral.

El dinero sí compra votos y no solo en los Estados Unidos. Como solía expresar con cinismo Carlos Hank González, ex ministro mexicano, "un político pobre es un pobre político". Debido a que para muchos esta afirmación es correcta, ello determina entonces que, enfrentados con la necesidad de conseguir grandes sumas de dinero, numerosos partidos y/o candidatos estén dispuestos a todo o a casi todo con tal de obtener los recursos financieros necesarios para hacer frente a sus costosas campañas electorales, incluso a comprometerse a pagar con favores una vez que lleguen al poder o en caso de reelección, de mantenerse en él. Este es uno de los modos como el tema del financiamiento se convierte en una fuente de tráfico de influencia y corrupción, con consecuencias nefastas para la ética en la administración pública y la salud de la democracia misma.

Obviamente, la relación entre financiación y corrupción es más clara y directa cuando la misma se da entre un representante del poder público en ejercicio de sus funciones y una parte interesada del sector privado, donde el fin perseguido por lo general va implícito —y ya ha sido definido— en y para el acto mismo de la entrega ilícita de dinero o favores. Por el contrario, en el caso de políticos que no están aún en funciones, el potencial pago del favor solo se concreta a posteriori, siempre y cuando el candidato que recibió el apoyo gane las elecciones y ello les permita devolver los favores a sus beneficiarios. Por otra parte, los financistas privados suelen asegurarse de las contingencias de los resultados electorales, diversificando su portafolio de inversión entre diferentes partidos y candidatos, lo cual es una vía cerrada para el ciudadano común que solo tiene el poder de su único voto.

En cuanto a la manera de pagar los favores, esta 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 que están en la ilegalidad; en otras circunstancias implican adoptar una

política determinada en favor de tal o cual grupo de presión. Otras prácticas incluyen, por ejemplo, impulsar desde el gobierno una política en favor de una nación determinada (cláusula de nación más favorecida); pagar el apoyo financiero recibido mediante el otorgamiento de contratos públicos, o bien eximir a una industria determinada de pagar impuestos, hacerla pagar menos, o protegerla mediante el uso de tarifas (preservando así monopolios nacionales en perjuicio de los consumidores), o no tomando una acción en su contra (por ejemplo en el caso de la industria de cigarrillos, juegos de azar o prostitución). El caso del narcotráfico ofrece perspectivas más alarmantes porque sus agentes, dada la naturaleza del negocio, están dispuestos a arriesgar sumas mayores, incluso que los otros tipos de financistas, bastándoles a veces como contra-prestación que no se tomen medidas para combatirlos o para extraditarlos.

Un análisis comparado latinoamericano de algunos de los principales vicios de la relación patológica entre financiación y corrupción, permite identificar los siguientes:

- Desvío de servicios (empleados que en lugar de sus funciones específicas se dedican a trabajos partidarios);
- Creación de empleos inexistentes;
- Compra de votos para elecciones abiertas de candidatos (grupos organizados que se alquilan para votar en más de un partido);
- Cohecho anticipado (recepción de dinero por personas o empresas que esperan beneficios o privilegios ilícitos);
- Cohecho propiamente dicho (retornos por parte de contratistas en acción);
- Defraudación a la administración pública (lo mismo de arriba pero con sobrepagos);
- Participación en tráfico y servicios ilícitos (de tóxicos, personas, armas, juegos, prostitución).

Pero la existencia de estos males no es exclusiva de nuestra región. Países como Italia, España, Estados Unidos¹³ y Japón, tan solo para citar algunos de los más conocidos, constituyen claros ejemplo de ello. Otros tres casos muy sonados en los últimos años son: uno, el que involucró al ex Canciller alemán Helmut Kohl; dos, el que afectó al actual Primer Ministro británico Tony Blair, obligándolo a aceptar la renuncia de uno de sus ministros y a establecer la comisión presidida por Lord Neill dirigida a reformar el actual sistema de financiación; y tres, el proceso que se llevó a cabo contra el actual Presidente francés Jacques Chirac.

Recapitulando. Si bien en principio no debiera haber conexión o relación alguna entre financiación y corrupción política, lo cierto es que la financiación se ha convertido en muchas ocasiones en fuente principal de corrupción, tanto en los países subdesarrollados como desarrollados, principalmente por tres factores: (i) una demanda creciente por llevar a cabo campañas electorales cada vez más costosas, a las que no son ajenas las sofisticadas campañas publicitarias y el caro acceso a los medios de comunicación, especialmente a la televisión; (ii) una disminución también creciente de los aportes de los afiliados, así como del trabajo voluntario, todo ello unido al hecho de que la afiliación de los partidos va decreciendo; y (iii) una ausencia de mecanismos eficaces de control y supervisión en el manejo de los recursos financieros por parte de los partidos y los candidatos.

13 En marzo de 2002, después de siete años de discusiones, el Senado aprobó el proyecto que representa los cambios más significativos a las leyes de financiamiento de campañas desde las que fueron aprobadas después del caso Watergate, casi tres décadas atrás. La iniciativa prohibiría las donaciones no reguladas a partidos políticos realizados por individuos, corporaciones o sindicatos (fondos que usualmente son empleados para ayudar a un candidato individual). También duplicaría los límites de las contribuciones directas a postulantes individuales. Asimismo, en el proyecto se contemplan prohibiciones a las corporaciones y los sindicatos de emplear las donaciones no reguladas para solventar publicidades que mencionan un candidato federal a menos de 60 días de una elección general y a menos de 30 para primarias. Estas organizaciones pueden financiar algunos avisos por medio de comités de acción política, pero deben revelar los nombres de los donantes. Véanse: CNN en español, 21 marzo 2002.

IV. CARACTERÍSTICAS FORMALES Y REALES DEL FINANCIAMIENTO DE LA POLÍTICA

Si bien en cada país los sistemas de financiamiento asumen formas distintas por su interrelación con factores formales, políticos o culturales —como el grado de fortalecimiento de sus instituciones y una cultura política de mayor o menor tradición democrática— la existencia de importantes similitudes en el financiamiento de la política en América Latina nos permite elaborar un mapeo de las características formales y reales más relevantes de dichos sistemas.

A. Características formales

Entre las características formales más relevantes, encontramos:

- i) En relación con el tipo de sistema de financiamiento, predomina en toda la región (salvo en Venezuela) el sistema de financiamiento mixto; es decir, en el que los partidos políticos reciben tanto fondos públicos como privados para financiar sus campañas electorales y/o para sufragar los gastos de funcionamiento ordinario de dichas fuerzas.
- ii) La mayoría de los países cuenta dentro de su financiamiento público con subvenciones directas (en dinero o bonos) o indirectas (servicios, beneficios tributarios, capacitación, etc.).
- iii) Los métodos de distribución del financiamiento público directo en la región son de tres tipos fundamentalmente: proporcional a la fuerza electoral, un método combinado en el que una parte se distribuye equitativamente entre todos los partidos y la otra de acuerdo con la fuerza electoral y otro método combinado en el que una parte se distribuye proporcional a la fuerza electoral y otra de acuerdo con la representación parlamentaria; sin embargo, predomina la fórmula por fuerza electoral, seguida por la fórmula híbrida que combina la fuerza electoral y la distribución por partes iguales.
- iv) En la mayoría de países 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, no existe un patrón homogéneo, pues en algunos países este se realiza después de las elecciones (reembolso), en otros en cambio en la etapa previa a las elecciones, y en un tercer grupo de países el desembolso se divide en un monto anterior y otro posterior a los comicios.
- vi) La mayor parte de países establece prohibiciones a algún tipo de contribución privada, predominando las prohibiciones a donaciones de gobiernos, instituciones o individuos extranjeros; a algún tipo de contribución no-individual y a las contribuciones anónimas.
- vii) En algunos de los países se establecen límites al monto de las contribuciones privadas.
- viii) En la mayoría de los países 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.
- ix) En casi todos los países 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.
- x) Finalmente, en la mayor parte de los países se prevé un régimen de sanciones dirigido a castigar la inobservancia de la legislación sobre el financiamiento de los partidos y las campañas electorales. Entre estas prevalecen, por un lado, las penas pecuniarias y, por el otro (aunque en menor medida) las 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.

B. Características reales

Sin embargo, si deseamos tener una visión integral del sistema del financiamiento político a escala regional, no podemos limitarnos a elaborar únicamente el mapeo de sus rasgos formales, sino que este debe complementarse con la caracterización de la estructura del financiamiento real, el cual presentamos a continuación.

- i) En primer lugar, y en relación con los niveles de los gastos electorales de los partidos y el destino de estos debemos señalar que a pesar de no disponer de datos cuantitativos globales definitivos al respecto, es posible afirmar que existe una tendencia al aumento del gasto, debido a varios factores:
- El crecimiento de la sociedad y la necesidad de los partidos políticos de llevar su mensaje a millones de votantes obliga a los primeros a invertir grandes sumas de dinero en los medios de comunicación electrónicos. Especialmente, la televisión ha adquirido una importancia creciente en las campañas electorales latinoamericanas dado el acceso cada vez mayor de la población a este medio. La cobertura de las señales de televisión en amplios territorios, así como la posibilidad de que los electores cuenten con un aparato de este tipo en el hogar, lo han convertido en el medio ideal para transmitir el mensaje político de los candidatos en la región.
 - Según el Informe de Desarrollo Humano de 1997, América Latina y el Caribe es la región en vías de desarrollo donde existe un mayor número de televisores por cada mil habitantes. Por ejemplo, mientras en esta región se cuenta con 200 televisores por cada 1000 personas, en África Sub-Sahariana (la región con menor acceso) se dispone únicamente de 25 aparatos por cada 1.000 individuos; es decir, solo un 12% del total de televisores en Latinoamérica.¹⁴
 - El total de televisores por habitante en América Latina alcanza actualmente un poco menos de la mitad del total de televisores existentes en los países industrializados (500 por 1.000 habitantes). Aunque dicha diferencia es significativa, la tendencia en Latinoamérica es hacia el aumento en la cantidad de aparatos. Lo anterior se confirma al observar que en la región el número de televisores por 1.000 habitantes creció en el término de diez años (1986-1996) en un 74,5%, mientras en los países industrializados el crecimiento durante este mismo lapso fue únicamente del 4,8%.¹⁵
 - Ante la idea generalizada de que las elecciones actualmente se ganan o se pierden en la televisión, el modo de hacer campaña en la región se asemeja

14. Utilizamos los datos del Informe de 1997, dado que los informes posteriores no contemplan la medición de esta variable.

15. Considérese que la tasa anual de crecimiento demográfico en América Latina y El Caribe entre 1975 y 1997 fue del 2% y en los países industrializados fue del 0,6%. UNDP. *Human Development Report*, New York, Oxford University Press, 1990; y UNDP. *Informe sobre Desarrollo Humano*. New York, Ediciones Mundi-Prensa, 1999.

crecientemente al modelo norteamericano, donde la mercadotecnia electoral, los sondeos, los asesores de imagen y especialistas en producción se convierten en factores decisivos para convencer a los electores. Todo ello determina campañas altamente onerosas, como, por ejemplo, la presidencial de 1999 en la Argentina, donde los dos candidatos presidenciales mayoritarios destinaron entre enero y octubre de ese año, cerca de \$90 millones de dólares en avisos publicitarios, medios audiovisuales, gráficos y vía pública.¹⁶

- México, por su parte, muestra uno de los niveles regionales más altos de gastos de partidos políticos. En efecto, si se compara el gasto total neto de los partidos políticos en las elecciones generales de 2000 en México (\$322.536.024¹⁷) con el gasto total neto de los partidos políticos en las elecciones generales de 2000 en Estados Unidos (\$1,348,963.864¹⁸), puede observarse que el gasto por elector en México (\$0,189) es más alto que el gasto por elector en los Estados Unidos (\$0,152¹⁹). Mientras este monto representa el 0,0004% de la paridad del poder adquisitivo (PPP *measure*) norteamericano, el monto de gastos en México representa el 0,002 de la paridad del poder adquisitivo en este país²⁰, lo cual implica que la relación gasto por elector/paridad del poder adquisitivo en México fue cinco veces más alta que en los Estados Unidos.
- En segundo lugar, en relación con el origen de las contribuciones, en América Latina, al igual que en Europa y Estados Unidos, los partidos han sufrido una disminución significativa de las cuotas de los afiliados, mientras que el mayor volumen de las contribuciones proviene de las grandes corporaciones. Paralelamente, el dinero proveniente del crimen organizado y de actividades ilícitas como el narcotráfico, se presume que ha tenido en la región un peso relevante en el financiamiento de las campañas en un buen número de países. Si bien esta modalidad de financiamiento se

16. C. GRUENBERG. *Monitoring The Financing of Political Campaigns from the Civil Society*. Buenos Aires, Argentina, Poder Ciudadano, Transparencia, 2000.

17. Información suministrada por el área de Asuntos Internacionales del Instituto Federal Electoral, Abril, 2002.

18. Esta es una cifra estimada producto de la suma del gasto total de los candidatos al Congreso en las elecciones de 2000 con el gasto total de los candidatos presidenciales en ese mismo proceso electoral. FEDERALELECTORALCOMMISSION, <http://www.fec.gov>

19. Para los efectos de estos cálculos: México: Población en edad de votar (2000)=61.000.000/ Estados Unidos: población en edad de votar (2000)= 205.815.000.

20. Para los propósitos de estos cálculos: 1. México GNI per cápita (Purchasing Power Parity, PPP) 2000=\$8.790; 2. Estados Unidos GNI per cápita (Purchasing Power Parity, PPP) 2000=\$34.100.

caracteriza por la dificultad para ser detectada debido a las hábiles y variadas formas que ella asume, su influencia puede ser medida sobre la base de los escándalos producidos con frecuencia en diferentes países. A continuación se presentan algunos ejemplos:

ALGUNOS ESCÁNDALOS POLÍTICOS POR NARCO-FINANCIAMIENTO EN AMÉRICA LATINA	
BOLIVIA	<p>Debe destacarse el caso "Drogas, Mentiras y Videos". Mientras Bolivia se preparaba para las elecciones generales de 1989, salieron a la luz una serie de videos y fotografías que comprometían la reputación de miembros de los partidos políticos bolivianos más importantes por sus supuestos vínculos con el narcotráfico. En particular, uno de los políticos más prominentes que posaba junto a Isaac "Oso" Chavarría (considerado el líder del narcotráfico boliviano) era el candidato del Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR), Jaime Paz Zamora, quien fue elegido Presidente de la Nación. Surgieron acusaciones de que Chavarría había contribuido con \$100,000 dólares a la campaña del MIR. Presuntamente, después de las elecciones las principales figuras del MIR continuaron su relación con Chavarría y, en 1991, el Presidente Paz Zamora nombró al Coronel Faustino Rico Toro —conocido por tener un fuerte vínculo con el tráfico de drogas— para encabezar la Fuerza Especial de Lucha contra el Narcotráfico (FELCN). Lo anterior generó la suspensión de la ayuda norteamericana a Bolivia, por lo que Rico Toro renunció posteriormente a su puesto. Se alega además, que subsiguientes ministros del interior y comandantes del FELCN estuvieron vinculados también con la industria de la droga. Durante el gobierno siguiente del Presidente Sánchez de Lozada, se iniciaron las investigaciones por los supuestos lazos del ex presidente Paz Zamora con el narco y se encarceló a varios miembros del MIR. Asimismo, el gobierno norteamericano canceló al ex presidente Paz Zamora su visa de entrada a los Estados Unidos²¹.</p>

21 E. GAMARRA. *An excerpt from: The art of Narcofundng.* Hemisphere. El Nuevo Herald, <http://lacc.fiu.edu/hemisphere/vol7num2/index.html>, pp.1-3.

COLOMBIA	<p>En 1994, poco después de que el candidato del Partido Liberal, Ernesto Samper, fuera elegido Presidente de la República, el candidato del Partido Conservador, Andrés Pastrana, manifestó públicamente la existencia de unas cintas en las que se vinculaba a Samper con el Cartel de Cali. Aparentemente, parte de su campaña había sido financiada con dinero proveniente del narcotráfico. Este supuesto caso de narco-financiamiento provocó una seria crisis política que incluyó la denuncia del Fiscal General de La Nación contra el Presidente recién electo. Asimismo, se inició la investigación contra Samper en la Cámara de Representantes. No obstante, dicha Cámara archivó posteriormente el proceso de acusación, bloqueando con ello el juzgamiento de Samper en el Senado. Esta medida generó el descontento de diversos sectores de la sociedad colombiana que interpretaron la decisión como un resultado de las presiones gubernamentales. Dentro de esta crisis deben señalarse además: el juzgamiento y condena del Ministro de Defensa y antiguo gerente de campaña de Samper, Fernando Botero, así como de su tesorero de campaña, Santiago Medina; el proceso contra dos ex -ministros anteriormente ubicados en altos cargos de la estructura de campaña; el proceso contencioso administrativo iniciado por el Consejo Nacional Electoral con el fin de lograr la devolución de los dineros recibidos violando los topes legales; el encarcelamiento y condena de varios congresistas acusados por haber recibido dinero del narcotráfico, y finalmente la expulsión del Partido Liberal de algunos de sus más altos miembros por parte del Tribunal de Ética de dicho partido.²²</p>
PANAMÁ	<p>El presidente Pérez Balladares admitió que \$50.000 dólares provenientes del narcotráfico habían ingresado en su campaña²³.</p>

22 H. DE LA CALLE. "Financiación de los partidos y las campañas electorales en Colombia". *En La Financiación de la Política en Iberoamérica. Op.cit.* pp. 120-121.

23 ÍDEM.

VENEZUELA	Deben mencionarse los siguientes casos: el de Genaro Scaletta y la conexión Italo-Canadiense. En 1988 fueron sentenciados varios individuos involucrados con el narcotráfico por intentar utilizar su influencia sobre líderes socialcristianos. El caso Adolfo Ramírez Torres: Se trata del ex gobernador del Distrito Federal, quien asumió luego como Ministro de Relaciones Interiores. Fue apresado en 1991 al vincularse con narcotraficantes colombianos. El caso William Fajardo (líder del Partido Social Demócrata): Fue sentenciado a varios años de prisión por su supuesto involucramiento en el narco-financiamiento de las campañas regionales de 1989 ²⁴ .
-----------	---

Los anteriores ejemplos son solo algunos de los países donde ha quedado en evidencia —en mayor o menor medida— la injerencia del narco-financiamiento en las campañas electorales. En algunos casos, como en Colombia, la crisis política producida por tales escándalos ha adquirido dimensiones preocupantes para la institucionalidad democrática, lo que constituye una llamada de atención sobre las consecuencias que podrían derivarse de este fenómeno. Aunque no puede afirmarse que el narco-financiamiento sea un problema generalizado en la región, muchos países se han visto afectados por diversos escándalos de esta índole que han sido comprobados a través de pruebas fehacientes que evidencian la influencia del dinero proveniente de la droga en la política, o bien, que sin comprobarse, han rodeado la actividad política y particularmente las campañas electorales, de una atmósfera de sospecha y desconfianza.

- ii) 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. Consideramos que —entre otros factores— tanto el presidencialismo como los sistemas de partidos y la cultura política han influido de manera importante en la falta de aplicabilidad de las regulaciones en cuestión.

²⁴ C. SUBERO. *Financiamiento de campañas electorales, el pecado original*. Venezuela Elecciones 98. Financiamiento. <http://elecciones.eud.com/financia.htm>

Como lo señala Xiomara Navas Carbó, particularmente en los países latinoamericanos el presidencialismo tiene una incidencia directa sobre las finanzas partidistas. La preponderancia del Poder Ejecutivo respecto de los otros poderes del Estado, que caracteriza a los diferentes sistemas presidencialistas de la región²⁵, coloca a las elecciones presidenciales en un lugar privilegiado. 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. Y es que la prioridad de los comicios presidenciales en estos sistemas favorece que las contribuciones privadas se canalicen directamente hacia los candidatos presidenciales, ante el interés de los donantes por adquirir una mayor influencia sobre aquellos que compiten por el cargo en el que suele concentrarse el mayor poder gubernamental²⁶. De ahí que a pesar de la existencia del financiamiento público a los partidos —que ha procurado evitar o reducir la injerencia de intereses particulares en la toma de decisiones y definición de políticas gubernamentales—, el clientelismo y el corporativismo continúen presentes en la práctica política de estos países.

Por otra parte, los sistemas de partidos ejercen asimismo un papel fundamental en la forma en la que dichas fuerzas financian sus campañas electorales y su funcionamiento permanente. Si bien no puede hablarse de un único sistema de partidos en la región, en tanto más bien se presenta gran diversidad entre los sistemas de uno y otro país, existe, sin embargo, un elemento aglutinador entre ellos y es el hecho de que tanto en las organizaciones tradicionales como en las nuevas fuerzas partidarias surgidas como alternativas a las primeras, destaca un alto nivel de personalismo que

25 Dieter Nohlen distingue por los menos cinco tipos de presidencialismo latinoamericano: el presidencialismo autoritario, el reforzado, el puro, el atenuado y el parlamentarizado, en los que influye para su funcionamiento la relación Estado-sociedad (la fuerza del clientelismo y corporativismo) y la fortaleza del sistema representativo; el sistema de partidos y el comportamiento e interacción de los actores políticos. Véase D. NOHLEN. *Sistema de Gobierno, Sistema Electoral y Sistema de Partidos Políticos. Opciones institucionales a la luz del enfoque histórico-empírico*. México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; Instituto Federal Electoral; Fundación Friedrich Naumann, 1999, p. 14.

26 X. NAVAS. "La financiación Electoral en América Latina. Subvenciones y Gastos". En *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*. *Op.cit.* p. 473.

impide el desarrollo de partidos políticos organizativa, estructural y democráticamente estables. En este sentido, la tradición político-cultural latinoamericana tendiente a reunir a la ciudadanía en torno a un caudillo parece no solo haber dejado su huella en el funcionamiento de los partidos, sino, también, —y específicamente en relación con el financiamiento de los partidos— en la forma en que se canalizan las contribuciones privadas, particularmente con fines electorales. Especialmente, en América Latina, la voluntad del donante de colaborar con un partido está con frecuencia determinada por vínculos de amistad o por intereses comunes con su candidato, muchas veces al margen de la doctrina ideológica de las fuerzas políticas. Lo anterior conduce —de nuevo— a que gran parte de las contribuciones se realice directamente al candidato o a su círculo más cercano y no a la estructura formal partidaria, generando con esto serios obstáculos para ejercer el debido control de las finanzas electorales y permanentes de los partidos. Por todo ello, la tarea del control deviene difícil, especialmente al evidenciarse que en la mayor parte de los países las regulaciones que atañen a la fiscalización del financiamiento y al régimen de sanciones se basan fundamentalmente en la responsabilidad de los partidos (o de los encargados de finanzas) y, en menor medida, en la responsabilidad individual de sus candidatos o colaboradores más cercanos.

Salvo excepciones, y lejos de asumir un rol de verdaderos mecanismos de representación de los intereses de los ciudadanos o de negociación y canalización de las demandas sociales, los partidos políticos de la región han tendido históricamente a funcionar como instrumentos para la distribución del poder entre élites dirigentes. La inestabilidad política generada por constantes golpes de Estado, la presencia sistemática de regímenes dictatoriales, y el control del voto, son algunos factores histórico-políticos que han dejado una profunda huella en los partidos políticos latinoamericanos.

Así, la debilidad estructural y organizacional de muchos partidos de la región y su funcionamiento como meras maquinarias electorales, son elementos que influyen en la forma en que se invierten los fondos partidarios. En este sentido, la baja actividad de muchos de los partidos en períodos no electorales y su postura instrumental hacia la política (su orientación estrictamente de maquinaria electoral) explican por qué las inversiones más importantes de los

partidos en la región se realizan fundamentalmente en actividades relacionadas estrictamente con las elecciones y no en sus actividades ordinarias o de educación y fortalecimiento democrático. Por estas razones, se ha regulado o está discutiéndose en diversos países una nueva ventana de financiamiento público dirigida a las actividades no-electorales de los partidos, entre ellas, la educación, la capacitación y la investigación, todo con el fin de fortalecer a estas organizaciones estructural, ideológica y administrativamente.

iii) Finalmente, el grado de profundización de los valores democráticos tanto en los líderes como en la ciudadanía en general resulta crucial para la aplicabilidad del marco formal que define las reglas del juego político y, en particular, sobre el financiamiento de los partidos. Por las características propias del desarrollo institucional de la región, tanto la rendición de cuentas por parte de las autoridades, como la vigilancia de la práctica política por parte de la ciudadanía, constituyen hábitos de una cultura democrática que solo podrá enraizarse a través del aprendizaje sistemático y de la participación. Aunque la sociedad civil ha empezado en algunos países de la región a tener un rol más activo en el control del financiamiento de la política²⁷ —obviamente hasta donde le es posible— aún falta un verdadero compromiso de los actores políticos (candidatos y partidos) por respetar las regulaciones y por informar debidamente a los ciudadanos sobre sus movimientos financieros.

27 Un ejemplo del involucramiento de la sociedad civil en la fiscalización del financiamiento de la política es el caso de Poder Ciudadano en Argentina (Capítulo Nacional de Transparencia Internacional), que se ha dado a la tarea de monitorear el financiamiento de las campañas en dicho país. Dentro de sus logros debe mencionarse la consecución del *Pacto de Integridad*, a través del cual los tres candidatos presidenciales se comprometieron —en el marco de las elecciones de 1999— a garantizar el libre acceso de la opinión pública a sus presupuestos de campaña. Otros ejemplos son: *Transparencia* en Perú, *Alianza Cívica* en México, *Vote Bien* y *Transparencia* en Colombia, *Participación Ciudadana* en República Dominicana, y *Transparencia* en Costa Rica.

V. LOS SISTEMAS DE FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y LAS CAMPAÑAS ELECTORALES

A. Financiamiento público, privado o mixto

Todo sistema de financiación debe escoger entre tres escenarios principales: (i) solo financiación pública; (ii) únicamente financiación privada; o (iii) un sistema mixto, resultado de la combinación de las dos primeras opciones.²⁸

En América Latina, en forma similar a muchos regímenes políticos de la Europa continental, se optó por el financiamiento público como una manera de evitar o disminuir la incidencia de intereses particulares y poderes fácticos en el desempeño de las funciones partidarias (Véase Cuadro N°. 1). Así, el objetivo que se persigue con ello

Cuadro N°. 1

Introducción del financiamiento público de los partidos políticos y/o las campañas electorales en América Latina	
País	Año
Uruguay	1928
Costa Rica	1949
Argentina	1961
Perú	1966 (solo indirecto)
Venezuela	Incorporado en 1973 y eliminado en 1999
Nicaragua	1974
México	1977
Ecuador	1978
Honduras	1981
El Salvador	1983
Guatemala	1985
Colombia	1985
Chile	1988 (solo indirecto)
Paraguay	1990
Brasil	1995
Bolivia	1997
Panamá	1997
República Dominicana	1997

²⁸ S. GONZÁLEZ-VARAS. La financiación de los partidos políticos. Madrid, Dykinson, 1995, pp. 21-23.

es, por un lado, lograr condiciones más equitativas durante la competencia electoral entre los diversos actores políticos, al mismo tiempo que una mayor transparencia en materia de financiación, orientada a mitigar los altos niveles de corrupción política generados por la búsqueda insaciable de fondos que les permita a los grupos partidarios solventar los gastos electorales y su funcionamiento ordinario.²⁹

Otra razón importante para la introducción del financiamiento público en América Latina, similar a Europa continental, 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 la naturaleza jurídica 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, pero que cumplen funciones públicas o de interés general, debiendo por tanto ser sujetos pasivos de financiación pública.³⁰

No obstante todo lo anterior, vale la pena 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 estos 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 *statu quo* y en su alejamiento de la cambiante realidad social.³¹ Otro tipo de riesgos que podrían ser generados por un financiamiento estatal excesivo, es que

29 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 G. Gidlund. "Public Investments in Swedish Democracy. Gambling with Gains and Losses". En M. WIBERG, Edit. *The public purse and Political Parties. Public Financing of Political Parties in Nordic Countries*. The Finish Political Science Association, 1991, p. 25.

30 Véase sentencia del Tribunal Constitucional español del 2/2/81.

31 P. DELCASTILLO. "La Financiación de partidos y candidatos en las democracias occidentales". *Op. cit.* pp. 64-77. De la misma autora, también: "Objetivos para una reforma de la legislación sobre financiación de los partidos políticos". En "La Financiación de los Partidos Políticos". *Cuadernos y Debates*. N°. 42. Centro de Estudios Constitucionales, pp. 53-64.

la dependencia casi exclusiva de los fondos públicos provoque el alejamiento del aparato central del partido de sus bases y reduzca la necesidad de los partidos de tener que acrecentar el volumen de membresías partidistas.³²

Si bien se han señalado algunos de los efectos negativos que podría generar un sistema basado fundamentalmente en fondos públicos, es preciso agregar que un sistema 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 desesperación de las agrupaciones partidarias y los candidatos por la obtención de recursos económicos sin importar muchas veces el carácter de las fuentes. Esta tendencia negativa se fortifica debido a que las pequeñas y regulares cotizaciones de la membresía partidista desempeñan hoy en día un papel 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 enraizamiento de los partidos en la sociedad dentro de la cual estos operan, siempre y cuando existan topes a las contribuciones individuales, mecanismos de control efectivos y otra serie de garantías para evitar el abuso y la desigualdad excesiva. Además, como lo señala Michael Pinto Duschinski, la necesidad de recolectar dinero puede tener efectos colaterales positivos pues esta 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.³³

32 G. GIDLUND. "Public investments in Swedish Democracy. Gambling with gains and losses". En *The public purse and political parties. Public Financing of political parties in Nordic Countries*, op.cit. p. 25.

33 M. PINTO-DUSCHINSKI. "Grassroots approaches". En *Administration and Cost of Elections, ACE Project CD Rom*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), United Nations and International Foundation for Elections System (IFES), Versión 1, Abril, 1999.

A.1. La fórmula predominante en América Latina: el sistema de financiamiento mixto

El examen comparado de la legislación electoral de los países latinoamericanos muestra que la totalidad de sus ordenamientos electorales regulan el tema del financiamiento de los partidos, si bien en términos, modalidades y grados de intensidad variados. Así, mientras algunos ordenamientos cuentan con normas detalladas en materia de financiamiento (Brasil, Ecuador y México), otros países en cambio se caracterizan por contar con regulaciones generales y escasas (Chile, Perú y Uruguay). Vale, sin embargo, anotar, en el caso de Chile, que actualmente en ese país está en proceso de aprobación de una ley que procura regular más detalladamente el tema de la financiación política.

En relación con el sistema de financiamiento, la totalidad de los países estudiados, menos uno, Venezuela, cuentan con sistemas mixtos donde convergen fondos de carácter público y privado, aunque existen diferencias importantes con referencia al tipo de financiación predominante. Si bien en algunos casos prevalecen los fondos públicos sobre los privados (México por ejemplo), en otros países predomina el financiamiento de tipo privado (Chile y Perú, países que cuentan únicamente con financiamiento público indirecto).

Un análisis de las últimas reformas electorales (aprobadas o en proceso) evidencia que no existe una tendencia clara en favor o en contra del financiamiento público. Así, por ejemplo, la última reforma mexicana de 1996 si bien mantuvo el sistema de financiación mixto hizo pivotar el mismo fuertemente sobre lo público (la regulación ha establecido una proporción de 90% público y 10% privado para la totalidad de los partidos, no obstante, dichas fuerzas pueden recibir contribuciones de sus miembros activos, o adicionar a los recursos privados, fondos provenientes de recolectas u otras actividades sin contar con límites claramente establecidos).³⁴ En esta misma dirección trató de marchar Colombia, país que, agobiado por los escándalos de narco-financiamiento, quiso dar un paso más adelante que México, estableciendo que la totalidad de la financiación de las campañas presidenciales y las del Congreso quedase a cargo exclusivamente del Estado; sin embargo, la reforma

³⁴ Sin embargo, el "predominio" de financiamiento público establecido por ley podría interpretarse hasta como un 50% más un peso de financiamiento público y el resto de financiamiento privado. J. WOLDENBERG. Presidente del Instituto Federal Electoral de México (IFE). Entrevista. México D.F., 23 de marzo 2000.

fracasó.³⁵ En sentido contrario marcha Venezuela, donde a raíz de la Constitución Bolivariana de 1999 se ha prohibido todo tipo de financiamiento público, tanto directo como indirecto. En este mismo sentido, Chile y Perú cuentan únicamente con un financiamiento público muy reducido y solo de tipo indirecto.

Resumiendo, existe un creciente debate regional acerca de la prevalencia del financiamiento público sobre el privado y viceversa como un intento por garantizar una mayor transparencia en cuanto al origen y el destino de los fondos partidarios, así como para reducir la probabilidad de que los partidos políticos recurran al financiamiento irregular para el desarrollo de sus actividades ordinarias y de campaña. Sin embargo, los escándalos de corrupción y la consiguiente pérdida de credibilidad de los partidos políticos han generado en la ciudadanía cierta animadversión en relación con la idea de destinar mayores fondos públicos a las agrupaciones partidarias, dado que por una parte existen dudas respecto al uso adecuado de los recursos y, por la otra, a que la población demanda una pronta y mayor atención a las prioridades de tipo socioeconómico.

A.2. *¿Cuánto de fondos públicos y cuánto de privados?*

En nuestra opinión, toda legislación debe buscar un sano balance en materia de financiamiento dirigido a evitar, por un lado, la excesiva dependencia de los partidos respecto del Estado y por tanto su consiguiente osificación y alejamiento de la sociedad y, por el otro lado, a impedir la influencia excesiva de sujetos o corporaciones sobre los partidos o candidatos a los que apoyan, así como el fenómeno del financiamiento ilegal y del narco-financiamiento.

Aunque no existe un sistema de financiación ideal —pues cada sistema debe responder a las particularidades del ordenamiento político de cada Estado, a su sistema electoral, a la realidad política partidaria, y al nivel de su cultura política— nos pronunciamos en favor de la tendencia hoy mayoritaria en América Latina de mantener un sistema de financiamiento mixto, debiendo cada país, en función de su situación particular, determinar el porcentaje de la fórmula dinero público/privado. El

35 En el caso de Colombia, la propuesta de reforma del gobierno de Andrés Pastrana en materia de financiación política, promovió la financiación total de las campañas a cargo del Estado. El proyecto comentado optó en materia de fuentes de financiación, por la financiación estatal íntegra y excluyente para las campañas presidenciales, aceptando la financiación mixta para las otras elecciones, pero limitando en este último caso los aportes particulares a las personas naturales, las cuales solo pueden donar dinero o servicio personal voluntario y gratuito. Se prohíbe asimismo cualquier aporte privado en especie, bien de manera explícita, o utilizando cualquier subterfugio. Véase H. DE LA CALLE, *op. cit.* p. 23.

financiamiento público, obviamente no exclusivo, si bien no es un remedio mágico para todos los males, correctamente empleado, ha probado ser, en ciertos países, un instrumento positivo para lograr que los partidos abandonen o reduzcan la práctica oficiosa de las comisiones y hacerlos menos dependientes de personeros corruptos. Pero creemos, asimismo, como bien sugiere Humberto Njaim, que para compensar los efectos burocratizadores del financiamiento público, valdría la pena establecer algún sistema de *matching*, en virtud del cual un porcentaje de la ayuda esté condicionada a que las fuerzas políticas recauden recursos por su propio esfuerzo, prefiriendo obviamente aquellos fondos que sean el resultado de numerosas y pequeñas contribuciones en lugar de pocas y grandes sumas de dinero llegando, incluso, con el fin de desalentar estas últimas, a descartar la posibilidad del *matching* en los casos de aportes económicos elevados.³⁶

También nos parece necesario establecer criterios claros que ajusten el monto global del financiamiento público a las realidades económico-financieras de los países como se hace en Costa Rica, donde se señalan parámetros tales como el comportamiento general de la economía, el crecimiento de la producción y la situación de las finanzas públicas. De lo contrario, en épocas de estrechez podría suscitarse el descontento de la ciudadanía al evidenciar que las subvenciones a los partidos no sufren los ajustes correspondientes a los del resto de la colectividad. Es recomendable también que el compromiso de financiamiento público se cumpla seriamente por el Estado en los términos establecidos, entre otras cosas, para que no se dé a los partidos excusas para no cumplir con las normas de financiamiento.

B. Los esquemas de financiamiento público en América Latina: directo, indirecto y mixto

El financiamiento estatal a los partidos políticos suele otorgarse mediante tres modalidades principales:

- Financiamiento público directo: mediante la entrega de dinero, bonos o préstamos;
- Financiamiento público indirecto: a través de facilidades en cuanto a servicios, infraestructura, exoneraciones, acceso a los medios de comunicación, etc.; y
- Financiamiento público mixto: el cual contempla los dos tipos de apoyo mencionados.

³⁶ H. NJAIM. "Una Parte de la Historia. El Financiamiento de la Política (Partidos Políticos, Campañas Electorales y Otros Aspectos) en Venezuela". En P. DEL CASTILLO y D. ZOVATTO, Edit. *La Financiación de la Política en Iberoamérica, op.cit.*, p. 607.

En América Latina existen dos categorías principales de países en relación con el tipo de financiamiento público. En primer lugar, la gran mayoría de países estudiados (14) dispone de un sistema de financiamiento público mixto (directo e indirecto): Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, República Dominicana y Uruguay. En segundo lugar, solo dos países (Chile, Perú) cuentan únicamente con financiamiento público indirecto. En tercer lugar, se encuentra Venezuela, país que, como ya hemos visto, no cuenta con financiamiento público directo ni indirecto. Dentro de los países estudiados, solamente en Costa Rica se encuentra un esquema basado exclusivamente en el financiamiento público directo (Véase Cuadro N°. 2).

Cuadro N°. 2

Países con financiamiento público		
País	Financiamiento público directo	Financiamiento público indirecto
Argentina	X	X
Bolivia	X	X
Brasil	X	X
Colombia	X	X
Costa Rica	X	-
Chile	-	X
Ecuador	X	X
El Salvador	X	X
Guatemala	X	X
Honduras	X	X
México	X	X
Nicaragua	X	X
Panamá	X	X
Paraguay	X	X
Perú	-	X
República Dominicana	X	X
Uruguay	X	X
Venezuela	-	-

B.1. El Financiamiento Público Directo

El financiamiento público directo tiene tres usos principales:

- La subvención de los gastos de la campaña electoral;
- La operación permanente de los partidos políticos; y
- La investigación y fortalecimiento institucional de los partidos políticos.

La tendencia mayoritaria presente en las últimas reformas y/o proyectos de reforma hoy en discusión se dirige al financiamiento tanto de los gastos de las campañas electorales, así como de los gastos ordinarios de funcionamiento de los partidos políticos. Dentro de los 15 países que poseen financiamiento público directo, diez de ellos contemplan el uso de los fondos públicos directos tanto con fines electorales como de operación permanente de los partidos (Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México, Panamá, Paraguay y República Dominicana). Los cinco Estados restantes limitan el uso del financiamiento público directo únicamente para la campaña electoral (Bolivia, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Uruguay). Ningún país de la región prevé el uso de fondos públicos para financiar las actividades ordinarias de los partidos políticos (Cuadro N° 3).

Otra tendencia importante en la región, la cual vemos como muy positiva, es hacia la introducción del financiamiento público para la investigación, el desarrollo institucional de las agrupaciones partidarias y la realización de campañas de educación cívica y de labores de formación y capacitación de cuadros. Tal es el caso de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, México y Panamá. El establecimiento de esta modalidad es trascendental para el fortalecimiento democrático de los partidos y para asegurar el funcionamiento permanente de estos, a través de incentivos que les permitan trascender las características de meras maquinarias electorales.

Cuadro N° 3

Actividades Objeto de Financiamiento Público Directo				
País	Electoral y partidario	Solo electoral	Solo partidario	Capacitación/ Investigación
Argentina	X	-	-	X
Bolivia	-	X	-	X
Brasil	X	-	-	X
Colombia	X	-	-	X
Costa Rica	X	-	-	X
Chile	-	-	-	-
Ecuador	X	-	-	-
El Salvador	-	X	-	-
Guatemala	X	-	-	-
Honduras	-	X	-	-
México	X	-	-	X
Nicaragua	-	X	-	-
Panamá	X	-	-	X
Paraguay	X	-	-	-
Perú	-	-	-	-
República Dominicana	X	-	-	-
Uruguay	-	X	-	-
Venezuela	-	-	-	-

B.1.a. Las condiciones de elegibilidad

En algunos países, la legislación establece una barrera legal; es decir, se fija un umbral mínimo porcentual de votos sobre el total emitido o bien, un mínimo de representantes parlamentarios, para que un partido tenga derecho a recibir financiamiento público. Doce de los 15 países cuya legislación prevé el financiamiento público directo para los partidos, doce (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, República Dominicana y Uruguay) cuentan con algún tipo de barrera legal (Cuadro N° 4).

Cuadro N°. 4

Financiamiento público directo para campaña electoral: barrera legal y criterios de asignación		
Países	Barrera legal	Criterios de asignación
Argentina	Partidos reconocidos que hayan participado en la última elección de diputados nacionales.	Mixto (por fuerza electoral y por igual)
Bolivia	Partidos que hayan obtenido un mínimo del 3% del total de votos válidos a escala nacional en la elección general precedente (o municipal según corresponda).	Por fuerza electoral
Brasil	Proporcional al número de votos obtenidos en la última elección para la Cámara de Diputados.	Por fuerza electoral
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 escaño con el menor de los residuos. ³⁷	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	-	-
Ecuador	Partidos que hayan recibido al menos el cociente del 0,04 de los votos en elecciones pluripersonales.	Mixto (por fuerza electoral y por igual)
El Salvador	-	Por fuerza electoral

³⁷ El menor de los residuos en la última elección (1998) fue de 38.000 votos. Por tanto la barrera legal es actualmente de 12, 666. 6 votos (38, 000 votos, 3 = 12, 666. 6).

Países	Barrera legal	Criterio de asignación
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	-	Por fuerza electoral
México	2% del total de votos válidos emitidos.	Mixto (por fuerza electoral y por igual)
Nicaragua	4% del total de votos válidos emitidos.	Por fuerza electoral
Panamá	5% de los votos válidos de cualquiera de las 3 elecciones: Para Presidente, Legisladores y Corregidores. ³⁸	Mixto (por fuerza electoral y por igual)
Paraguay	-	Mixto (por fuerza electoral y por igual)
Perú	-	-
República Dominicana	Solo pueden recibir financiamiento aquellos a los que se les haya aprobado candidaturas independientes y los que hayan participado en las dos últimas elecciones generales.	Mixto (por fuerza electoral y por igual)
Uruguay	Haber comparecido en las elecciones internas y primarias y alcanzado el número de votos superior a 500 (mínimo imprescindible para cubrir el cociente de representación).	Por fuerza electoral
Venezuela	-	-

³⁸ Miembros de los concejos municipales.

Aparte del grupo de países que disponen de algún tipo de barrera legal, existe una categoría de países (El Salvador, Honduras y Paraguay) en los que la única condición de elegibilidad para recibir el financiamiento público es que las fuerzas políticas que participan en los procesos electorales se encuentren debidamente organizadas y registradas, con total independencia del nivel de votación que hayan obtenido u obtengan.

Volviendo a los países que establecen algún tipo de barrera, siete de ellos definen como condición para recibir el financiamiento estatal un porcentaje mínimo de votos que oscila en la mayoría de los casos entre un 2% y un 5% del total de votos válidos emitidos en las elecciones generales o en las legislativas (Bolivia, Colombia, Costa Rica, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá). En el caso de la República Dominicana, si bien no se determina como requisito haber obtenido representación parlamentaria o un porcentaje mínimo de votos, se establece haber participado en las dos últimas elecciones nacionales y que se les hayan aprobado candidaturas independientes (Cuadro N° 4).

B.1.b. Los criterios de asignación

Los métodos de cálculo para la asignación del financiamiento público directo en América Latina son de tres tipos: 1) En primer lugar la fórmula que se rige por la fuerza electoral; es decir, por el número de votos obtenidos por los partidos en las elecciones nacionales generales o en las elecciones presidenciales, parlamentarias o municipales. 2) En segundo lugar, una fórmula mixta que combina la distribución de los fondos por partes iguales entre todos los partidos y la fuerza electoral. 3) Por último, una fórmula mixta en la que una parte del financiamiento se otorga de acuerdo con la fuerza electoral y la otra de acuerdo con la fuerza parlamentaria.

En América Latina predomina el criterio de distribución proporcional a la fuerza electoral de cada partido (Brasil, Bolivia, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Uruguay); seguido por las fórmulas mixtas (Argentina³⁹, Ecuador, México, Panamá, Paraguay y la República Dominicana),

39 El 11 de junio de 2002, se aprobó la Ley N° 25.600, que cambió sustancialmente la cuestión atinente al financiamiento de los partidos políticos. Esta Ley se publicó el 12 de junio de 2002, y empezó a regir el 10 de octubre del mismo año. La ley anterior, N° 23.298, en su artículo 46, señalaba que el criterio de asignación de los fondos a los partidos era por fuerza electoral, sin embargo, la nueva Ley

donde un porcentaje se reparte por igual entre todos los partidos políticos y el otro se reparte proporcional a la fuerza electoral o donde una parte se distribuye de acuerdo con la fuerza electoral y la otra de acuerdo con la representación parlamentaria (Paraguay). De los países restantes, Chile y Perú no destinan, de manera directa, fondos públicos al financiamiento de las actividades electorales y en Venezuela, como ya vimos, está prohibido el financiamiento público (Véase Cuadro N° 4).

La opción distributiva según la fuerza electoral tiende por lo general a ser considerada como una pauta de reparto más justa que aquella según la fuerza parlamentaria, ya que al no establecerse como requisito la obtención de escaños parlamentarios se permite a un mayor número de partidos acceder a la ayuda estatal. Sin embargo, si se exige (a priori o a posteriori) un porcentaje mínimo de votos, se altera su carácter comparativamente más justo o equitativo, ya que —al igual que en el caso de la distribución según la fuerza parlamentaria— se excluye del reparto a aquellos partidos de débil votación, y en algunos casos se limita la participación de nuevas agrupaciones partidarias. De los nueve países que cuentan con una modalidad de distribución por fuerza electoral, siete establecen como límite para la obtención de la contribución estatal un mínimo de sufragios (Bolivia, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Nicaragua, México y Uruguay).

B.1.c. El momento del desembolso

El momento establecido en cada país para otorgar el financiamiento público a los partidos, no solo conduce a propiciar o restringir la participación electoral de ciertos partidos, sino que además genera consecuencias de importancia en cuanto al grado de libertad o dependencia de los partidos frente al dinero.⁴⁰

En efecto, si la entrega del subsidio se realiza una vez celebradas las elecciones, 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 un reembolso, puede tener efectos positivos en lo

incorporó un criterio mixto para la distribución de dichos fondos: 30% en forma igualitaria a todos los partidos que participen en la campaña y 70% en forma proporcional a la cantidad de votos que el partido haya obtenido en la última elección de diputados nacionales.

40 X. NAVAS. "La financiación electoral en América Latina. Subvenciones y Gastos". *Op. cit.* p. 25.

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 contabilicen en forma detallada y transparente sus ingresos de origen privado y sus costos reales propagandísticos. Además, sirve de incentivo para que los partidos adquieran la costumbre de llevar una contabilidad permanente y detallada sobre los subsidios estatales y sobre los gastos que con estos fondos fueron cubiertos.

Un análisis comparado de la legislación electoral permite identificar diversos momentos de entrega de los fondos en la región. Un primer grupo de países (Colombia, Costa Rica, Ecuador, Nicaragua, Paraguay y Uruguay) cuenta con un sistema de reposición posterior a la elección y, por ende, el cálculo se hace con base en los resultados electorales alcanzados en la elección inmediata anterior. (Véase cuadro N°. 5).

Una segunda categoría de países (Bolivia, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá y República Dominicana) distribuye una parte del total de los fondos previo a las elecciones y otra después de los comicios. En algunos casos, se establece la distribución fundamentalmente después de la elección; no obstante, existe la posibilidad de que los partidos reciban un adelanto del total.

En una tercera categoría se ubica Argentina, que cuenta con un sistema de subvención previa, la cual se les entrega a los partidos antes de los comicios y se calcula con base en la votación anterior⁴¹. Aquí, cuando no se prevé un sistema especial para incluir a los nuevos o pequeños partidos, lo que sí ocurre en algunos países (Argentina y México), se corre el riesgo de poner en situación de desventaja a aquellas fuerzas políticas que participan por primera vez.

La cuarta categoría (Brasil y México) es aquella en la que se establecen modalidades ad hoc. Así, por ejemplo, en Brasil, el Tesoro Nacional entrega mensualmente los duodécimos del fondo partidario a la cuenta de los partidos en el Banco de Brasil. En México, el Código Federal de las Instituciones y Procedimientos Electorales no contiene provisión expresa sobre la distribución mensual del financiamiento público directo para la campaña electoral, como sí lo hace en el caso del financiamiento de gastos ordinarios de operación.

41 La Ley N°. 23.298, vigente hasta el 10 de octubre de 2002, no establecía expresamente el momento del desembolso, pero su espíritu era que debía efectivizarse con anterioridad al acto electoral (así lo reconocieron, por otra parte, los decretos reglamentarios). La Ley N°. 25.600 en cambio, dispone expresamente que el aporte "deberá hacerse efectivo dentro de los diez días hábiles siguientes a la fecha límite para la oficialización de candidaturas" (art. 29), o sea, en forma previa a los comicios.

Cuadro N° 5

Momento del desembolso del aporte público directoCon fines electorales					
País	Previo	Posterior	Previo y Posterior	Otros	Facilidades para nuevos partidos
Argentina	X		-	-	X
Bolivia	-	-	X	-	-
Brasil	-	-	-	X ⁴²	-
Colombia	-	X	-	-	-
Costa Rica	-	X	-	-	-
Chile	-	-	-	-	-
Ecuador	-	X	-	-	-
El Salvador	-	-	X	-	-
Guatemala	-	-	X	-	-
Honduras	-	-	X	-	-
México	-	-	-	X ⁴³	X
Nicaragua	-	X	-	-	-
Panamá	-	-	X	-	X
Paraguay	-	X	-	-	-
Perú	-	-	-	-	-
R. Dominicana	-	-	X	-	X
Uruguay	-	X ⁴⁴	-	-	-
Venezuela	-	-	-	-	-

42 En Brasil, el Tesoro Nacional distribuye un doceavo del Fondo en el Banco de Brasil, mensualmente.

43 En México, la legislación electoral no establece de forma expresa el momento de la distribución del financiamiento público para la campaña electoral, como sí lo hace en relación con los fondos para gastos ordinarios. Hasta la fecha, la práctica ha sido entregar los fondos correspondientes antes del mes de julio en que se celebra la elección.

44 Habitualmente se realizan adelantos con antelación al acto electoral, a cuenta de lo que en el futuro podrían tener derecho a percibir. Si se trata de partidos grandes, para recibir estos adelantos hay que firmar como garantía. Si se trata de partidos pequeños, se exigen garantías inmobiliarias o de otro tipo para poder hacer efectivo el adelanto.

B.2. El Financiamiento Público Indirecto

Como hemos planteado anteriormente, el financiamiento público a los partidos políticos en la región no se reduce a los subsidios en dinero, bonos o créditos. Existen diversos tipos de apoyo indirecto y de beneficios en especie a los cuales tienen derecho dichas agrupaciones partidarias.

En casi la totalidad de los países de América Latina se contempla el financiamiento indirecto como un apoyo estatal complementario mediante servicios, infraestructura, incentivos y apoyo en especie para las actividades partidarias. Por el carácter propio de las campañas políticas actuales, basadas fundamentalmente en el manejo de la imagen de los candidatos y en la difusión de los mensajes políticos por todos los rincones del país, así como por la importancia cada vez mayor de la televisión como factor determinante en la vinculación y comunicación de los candidatos con las comunidades, el apoyo más importante por señalar dentro del financiamiento público indirecto es el acceso gratuito de los partidos políticos a los medios de comunicación estatales o privados. El tema de los medios de comunicación lo desarrollaremos más adelante, por cuanto la trascendencia que estos juegan en la contienda electoral amerita un análisis particular (Cuadro N°. 6)

El financiamiento público indirecto comprende, además del acceso a los medios de comunicación, otros elementos fundamentales para el funcionamiento partidario y la contienda electoral, tales como:

- Beneficios tributarios
- Transporte
- Apoyo para la divulgación (impresión, tarifas postales preferenciales o exención de estas, etc.)
- Subvenciones para grupos parlamentarios
- Incentivos para la participación electoral
- Otros (uso gratuito de inmuebles e infraestructura del Estado).

En América Latina, no existe un solo patrón de financiamiento público indirecto. Una de las modalidades de apoyo estatal indirecto más importante en la región son

Cuadro N°. 6

Financiamiento público indirecto						
País	Acceso gratuito a los medios Públicos y/o privados	Exención de impuestos	Incentivos para divulgación /distribución de publicaciones	Uso de edificios públicos para actividades políticas	Motivación al voto	Transporte
Argentina	X	X	-	X	-	-
Bolivia	X	-	-	-	X	-
Brasil	X	X	-	X	-	X
Colombia	X	-	X	-	X	-
Costa Rica	-	-	-	-	-	-
Chile	X	X	-	-	-	-
Ecuador	-	X	-	-	-	-
El Salvador	X ⁴⁵	-	-	-	X	X
Guatemala	X	-	X	-	-	-
Honduras	-	X	X	-	X	X
México	X	X	X	X	X	-
Nicaragua	-	X	-	-	-	-
Panamá	X	X	X	X	-	X
Paraguay	X	X	-	-	X	X
Perú	X	X	-	-	-	-
República Dominicana	X	-	-	-	-	-
Uruguay	X	-	-	-	-	-
Venezuela	-	-	-	-	-	-

los beneficios tributarios asignados a los partidos políticos (Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú y Paraguay). Dentro de ellos aparecen exoneraciones para la importación de vehículos, equipo para la campaña electoral o funcionamiento ordinario de los partidos; en otros se establecen exoneraciones a las asignaciones testamentarias, al patrimonio de los partidos o a las actividades económicas de dichas agrupaciones. En algunos países se prevén, además, reducciones fiscales a las donaciones o aportes realizados a los partidos.

45. No existe para el caso de los medios privados.

Existe también una tendencia al establecimiento de subvenciones para el transporte gratuito durante el proceso electoral. Este es el caso de Brasil, El Salvador (aunque no existe una norma al respecto), Honduras, Panamá y Paraguay. En algunos países existe la posibilidad de los partidos de hacer uso gratuito de los inmuebles del Estado para reuniones, convenciones, etc. (Argentina, Brasil, México y Panamá). Otra tendencia, aunque menos común que las anteriores, es el apoyo a la divulgación partidaria, posibilitando el envío postal preferencial o gratuito de la correspondencia durante la campaña electoral, o específicamente para la correspondencia dirigida a los Órganos Electorales (Colombia, Guatemala, Honduras, México y Panamá).

C. El Financiamiento Privado

Existen cinco modalidades principales de financiamiento privado: a) membresías de los afiliados; b) donaciones individuales; c) donaciones de grupos de interés o instituciones económicas (empresas, corporaciones, asociaciones, sindicatos, unión de comerciantes); d) créditos; y e) actividades del partido que generan algún tipo de utilidad.

El término "contribución" puede referir a diferentes tipos de donación (o donante): i) una pequeña suma de dinero realizada por un individuo que apoya a determinado partido o candidato; y ii) una donación más grande realizada por individuos; por una corporación; o por un grupo de interés, lo cual podría abrir espacios para influir en la toma de decisiones o tener un mayor acceso a los decisores, y obtener favores específicos, tales como contratos públicos, licencias u otros. Esta diversidad de modalidades e intencionalidades tras los aportes, plantea la necesidad de establecer la diferencia entre contribuciones que son reflejo de una simple "participación en la financiación de los partidos", de aquellas que persiguen la "compra de acceso o influencia".⁴⁶ La introducción de límites y prohibiciones tiene como objetivo fundamental disminuir o eliminar éstas últimas.

C.1. Prohibiciones y límites a las contribuciones privadas

En América Latina, los niveles de corrupción ligados a la forma en que los partidos financian sus campañas electorales, así como los escándalos por la

46. K. NASSMACHER. "Comparing party and campaign finance in Western democracies". *Op. cit.* p 253.

vinculación de las agrupaciones partidarias y candidatos con dinero proveniente de actividades ilícitas, particularmente del narcotráfico, han conducido en la región a la introducción de prohibiciones y límites a las contribuciones de carácter privado.

La mayor parte de los países de la región prevé dentro de sus legislaciones electorales algún tipo de prohibición a los aportes o contribuciones privadas a los partidos. De los 18 países estudiados, 13 contemplan prohibiciones diversas (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, República Dominicana y Venezuela). Por su parte, El Salvador, Guatemala, Panamá, Perú y Uruguay no presentan ningún tipo de prohibición, (Cuadro N°. 7)

Cuadro N°. 7

Prohibiciones a las contribuciones privadas					
País	Extranjeras	Organizaciones políticas o sociales	Personas jurídicas	Contratistas del Estado	Anónimas
Argentina	X	X	-	X	X
Bolivia	X	X	-	-	X
Brasil	X	X	-	X	X
Colombia	-	-	-	-	X
Costa Rica	X	-	-	-	X
Chile	X	-	-	-	-
Ecuador	X	-	-	X	X
El Salvador	-	-	-	-	-
Guatemala	-	-	-	-	-
Honduras	X	-	-	X	X
México	X	-	-	X	X
Nicaragua	-	-	-	X	X
Panamá	-	-	-	-	-
Paraguay	X	X	X	X	-
Perú	-	-	-	-	-
República Dominicana	X	-	-	⁴⁷	-
Uruguay	-	-	-	-	-
Venezuela	X	-	-	X	X

⁴⁷ Según el artículo 55 de la Ley Electoral, son terminantemente prohibidas las ayudas materiales de grupos económicos. Aunque la Ley expresamente no dice que hay prohibición para contratistas del

Dentro de los 13 países con prohibiciones, se presentan varias tendencias. La mayoría de los países estudiados (once) establece prohibiciones a donaciones originarias de gobiernos, instituciones o individuos extranjeros. Otra de las prohibiciones comunes (ocho países) atañe a algún tipo de contribución de contratistas del Estado (Argentina, Brasil, Ecuador, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay y Venezuela).

Asimismo, diez países prevén prohibiciones a las contribuciones anónimas, exceptuando aquellas realizadas a través de colectas populares (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México, Nicaragua y Venezuela). La incorporación de este tipo de prohibiciones es en parte resultado de la necesidad de responder a la presencia de fondos provenientes de actividades ilegales, fundamentalmente del narcotráfico, en la actividad político-partidaria de la región.

Paralelamente, y con el fin de evitar, por una parte, grandes desequilibrios o asimetrías entre las arcas de los partidos y de disminuir, por otra, la magnitud de las contribuciones "plutocráticas" y la consiguiente influencia de los *fat cats* o de instituciones y grupos de interés en las instituciones y políticas públicas, se evidencia en América Latina una tendencia hacia la introducción de límites y topes a las contribuciones privadas (Cuadro N°. 8).

Los límites por origen son muy comunes. Trece países establecen algún tipo de límite de esta naturaleza (Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Colombia, Chile, Ecuador, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, República Dominicana y Venezuela). Otros límites se orientan a poner un tope o condicionamientos a las contribuciones individuales (Argentina⁴⁸, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Chile, México y Paraguay).

Estado, en la práctica se ha dado que tales contratistas pertenecen muchas veces a esos sectores que tienen prohibición, por lo cual quedan incluidos dentro de la prohibición. Fuente: Junta Central Electoral de República Dominicana.

48 Con la nueva Ley N°. 25.600, vigente a partir del 10 de octubre de 2002, se establecen topes a las contribuciones privadas. Así, una persona jurídica no puede aportar, por año calendario, más del 1% del monto de los gastos permitidos al partido. Para las personas físicas el límite es de 0,5%. (Art. 35).

Cuadro N° 8

Límites a las contribuciones privadas		
País	Por origen	Por monto
Argentina	X	X
Bolivia	X	X
Brasil	X	X
Colombia	X	-
Costa Rica	X	X
Chile	X	X
Ecuador	X	-
El Salvador	-	-
Guatemala	-	-
Honduras	X	-
México	X	X
Nicaragua	X	-
Panamá	-	-
Paraguay	X	X
Perú	-	-
República Dominicana	X	-
Uruguay	-	-
Venezuela	X	-

Otros países contemplan límites a los aportes de los electores o simpatizantes de los partidos y candidatos (Brasil y México). Finalmente, se prevén topes a los aportes provenientes de los candidatos a elección popular, como es el caso de Colombia donde ningún candidato podrá sobrepasar el límite establecido por el Consejo Nacional Electoral.

De igual forma, en algunos países como Chile y México se contemplan además determinados requisitos para efectuar donaciones específicas. En Chile, por ejemplo, se establece que las donaciones que superen un monto determinado, deberán contar con una autorización judicial para poder efectuarse. En otros países, como es el caso de México, las contribuciones en dinero deberán realizarse mediante recibos foliados con los datos del donante, y las aportaciones en especie deberán efectuarse mediante un contrato de conformidad con las disposiciones legales.

Cuadro N°. 9

Límite a las contribuciones privadas		
País	Límite al tamaño de las contribuciones	Tope máximo permitido
Argentina	X	Personas jurídicas: no más del 1% del monto de los gastos permitidos por partido. Personas físicas: el límite es de 0,5%.
Bolivia	X	10% del presupuesto anual de la organización política (No se conoce presupuesto de los partidos oficialmente).
Brasil	X	De acuerdo con la Ley Electoral, personas físicas 10% de los rendimientos brutos del donante en el año pre-electoral. Las donaciones y contribuciones de personas jurídicas tienen un límite del 2% de la facturación bruta del año anterior a la elección. Sin límite de recursos propios del candidato. En la Ley de partidos políticos, para personas físicas o jurídicas, cualquier límite de contribuciones en cualquier tiempo.
Colombia	-	-
Costa Rica	X	Contribuciones de personas físicas o jurídicas nacionales: 45 veces el salario mínimo mensual por año.
Chile	X	Autorización requerida para donaciones que excedan 30 Unidades Tributarias Mensuales (UTM). ⁴⁹
Ecuador	-	-
El Salvador	-	-
Guatemala	-	-
Honduras	-	-

49. Cada UTM (Marzo 2000) equivale a 26,573 pesos chilenos.

País	Límite al tamaño de las contribuciones	Tope máximo permitido
México	X	El total de donaciones 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 actual equivalente al 0,05 del monto total del financiamiento público otorgado a todos los partidos para las actividades ordinarias permanentes.
Nicaragua	-	-
Panamá	-	-
Paraguay	X	5000 salarios mínimos diarios, ya sea de personas físicas o jurídicas.
Perú	-	-
República Dominicana	-	-
Uruguay	-	-
Venezuela	-	-

C.2. Algunas dificultades para la implementación de los límites y prohibiciones a las contribuciones privadas

A pesar de sus beneficios, la introducción de límites puede generar efectos colaterales que es preciso conocer con el fin de reflexionar acerca de las posibles medidas preventivas:⁵⁰

- Las agrupaciones o individuos que poseen algún tipo de prohibición o límite para participar directamente en la financiación de los partidos, por lo general, tienden a buscar mecanismos para evadir esas barreras apoyando a los

⁵⁰ L. SABATO. Paying for elections. *The Campaign Finance Ticket*, United States, The Twentieth Century Fund, 1991, pp. 22-23.

partidos y candidatos a través de algún tipo de financiación indirecta o de gastos independientes, los cuales son difíciles de detectar por los órganos de control o por los otros partidos.

- Los límites generalmente producen mecanismos y prácticas contables "patológicamente creativas" que permiten hacer dichos límites menos eficaces.
- Los límites dirigidos a disminuir la influencia de intereses específicos sobre las decisiones gubernamentales pueden conducir a incrementar la influencia de nuevos intereses a expensas de los otros, lo cual impide garantizar una mayor independencia de los poderes públicos en la definición e implementación de sus políticas.

Por todo ello, y si bien estamos de acuerdo con la introducción de límites a las contribuciones privadas, reconocemos empero la dificultad para poder llevar a cabo un control efectivo de estas en la práctica, pues en América Latina gran parte del dinero utilizado por los partidos y candidatos en las campañas electorales es hasta la fecha desconocido.

De ahí que sin descartar esta medida, y siguiendo la experiencia positiva lograda en otros países, seamos de la idea de que se debe dar una amplia publicidad a estas.⁵¹ En efecto, la publicidad una vez requerida, genera obligatoriamente mecanismos que la refuerzan: por lo pronto cada contendiente está interesado en conocer cómo se financia su rival y atacar las irregularidades que este cometa. Además, el examen crítico por parte de los ciudadanos permite develar los trucos utilizados para violar y disimular las infracciones a los controles sobre el financiamiento. Obliga, asimismo, a la diversificación del financiamiento, transparenta el ejercicio de la influencia, favorece una participación más amplia de los ciudadanos, permite conocer y evaluar las intenciones económicas que están detrás de las fuerzas electorales, y fortalece la confianza de la ciudadanía en el sistema electoral democrático.

Vemos saludable, asimismo, la tendencia también presente en varios países de la región, de prohibir los aportes de personas jurídicas, las contribuciones anónimas, así como todo tipo de contribuciones provenientes del extranjero. Cabe destacar respecto de estas últimas, la prohibición incluso de aquellas orientadas a apoyar las actividades de formación/capacitación/educación de los partidos, ya que la experiencia comparada

⁵¹ Alemania es un buen ejemplo de los efectos positivos que se pueden alcanzar vía la publicidad.

demuestra que éstas abren un portillo peligroso que obstaculiza el ejercicio de un control adecuado sobre el destino último de estas.⁵² Es de notar, sin embargo, las dificultades para aplicar estas disposiciones en el contexto de la actual globalización.⁵³

VI. EL ACCESO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS A LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN SOCIAL

En cuanto al acceso de los partidos a los medios, cabe distinguir, según se trate, de la televisión, la radio o la prensa escrita. En el caso de la televisión, existen cinco modalidades principales: a) franja diaria y gratuita, como ocurre en Brasil y Chile; b) sistema mixto, donde existe un acceso público gratuito, pero en el que predomina la modalidad de contratación publicitaria sin límite en los medios privados, tal como ocurre en Argentina; c) acceso plural y permanente, gratuito y / o pagado, pero con límite tanto para fines electorales como para la divulgación de sus programas ideológicos y de sus puntos de vista en relación con los asuntos de interés nacional, tal como sucede en Colombia y México; d) acceso pagado sin topes, por ejemplo Guatemala y Honduras, y e) acceso pagado con topes máximos, como en Costa Rica, Ecuador y Bolivia.

La mayoría de los países confiere a los partidos espacios gratuitos en los medios de comunicación, sobre todo en la televisión pública y por lo general limitado al período de la campaña electoral. De los dieciocho países estudiados, en 13 de ellos el Estado ofrece acceso gratuito a los medios de comunicación estatales, privados o a ambos (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, El Salvador, Guatemala, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay), prevaleciendo empero el acceso gratuito a los medios estatales.

Brasil y Chile prohíben en la televisión la propaganda electoral comercial, garantizándoles a cambio a los partidos una franja diaria de publicidad gratuita durante la campaña electoral. En el resto de los países, existe acceso pagado a la televisión,

52 En Costa Rica el Tribunal Supremo de Elecciones ha venido advirtiendo acerca del peligro que entraña esta modalidad y aboga, consecuentemente, en favor de prohibir toda contribución externa aun en los casos que se tratare de financiar actividades de capacitación, por la dificultad que existe para evitar que estas contribuciones terminen desviándose hacia otros objetivos.

53 H. NJAIM, Humberto. "El financiamiento de los partidos políticos y su repercusión sobre la ética de la administración pública". En *Ética y Administración Pública*. Caracas. CLAD. 1997, p. 85.

distinguiéndose dos grupos principales de regulaciones: con límite o sin límite. Por su parte, la radio tiene en la mayoría de los países un régimen similar al de la televisión. En cuanto a la prensa escrita, en todos los países se garantiza el acceso pagado a esta prevaleciendo la fórmula que autoriza la publicación de propaganda electoral sin límite.

La modalidad mayoritaria en la región, como ya se dijo, es la que otorga acceso gratuito a los medios de carácter estatal, fundamentalmente la radio y la televisión, seguida por aquella que brinda acceso gratuito a los medios de comunicación privados y públicos. Las otras dos categorías, la de los espacios adquiridos por el Estado y la que ofrece dentro del financiamiento público directo fondos para la propaganda en los medios, son menos comunes.⁵⁴

Otra de las tendencias en la región es a otorgar este tipo de financiamiento indirecto exclusivamente para fines de propaganda electoral, siendo Brasil, Colombia y México los únicos países donde la legislación electoral especifica que el acceso de los partidos a los medios de comunicación es de carácter permanente.

A. El método de distribución y las condiciones de elegibilidad para el acceso gratuito a los medios de comunicación

Un tema importante por analizar es el método de distribución de los tiempos, espacios o frecuencias en los medios de comunicación, así como las condiciones de elegibilidad para recibir este tipo de beneficios.

No existe una tendencia uniforme respecto a estas dos cuestiones, y en algunos casos ni siquiera se especifica quiénes son los partidos, movimientos o candidatos elegibles o el método de reparto. En la mayor parte de países el método de distribución es por igual entre los partidos (Argentina, Bolivia, El Salvador, Guatemala, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay); o se aplica un método combinado (Colombia⁵⁵, Chile y México). Aparte de estas dos categorías, está el caso de Brasil donde la distribución se rige por la fuerza electoral (Cuadro N°. 10).

54 México es uno de los casos donde el total del tiempo que le corresponde al Estado en las frecuencias de radio y canales de televisión se distribuye entre todos los partidos. Además, el Instituto Federal Electoral compra espacios a los medios de comunicación para ser distribuidos entre los partidos.

55 En el caso de Colombia, nos referimos a los espacios de carácter permanente, de los cuales un 60% es distribuido de acuerdo con la representación en la Cámara de Representantes y el 40% restante, que si bien no se especifica en la legislación como será repartido, según, José Sarmiento, asesor del Consejo Nacional Electoral, se asume que éste es distribuido por igual.

Cuadro N° 10

Acceso a los medios de comunicación			
País	Prohibición de propaganda pagada en los medios	Acceso gratuito a los medios	Fórmula de distribución de tiempos y espacios
Argentina	-	X	Por igual entre partidos, confederaciones o coaliciones con listas de candidatos reconocidas oficialmente.
Bolivia	-	X ⁵⁶	Por igual entre partidos o coaliciones y sus candidatos.
Brasil	X (a excepción de la prensa escrita)	X (radio y televisión)	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.
Colombia	-	X	Una parte por igual y otra proporcional al número de escaños en el Congreso.
Costa Rica	-	-	-
Chile	X (cinematógrafos y altoparlantes fijos o móviles ⁵⁷)	X	Elecciones presidenciales: por igual entre candidatos presidenciales; elecciones parlamentarias: proporcional al número de votos en las elecciones anteriores. Existen provisiones especiales para los nuevos partidos.
Ecuador	-	-	-
El Salvador	-	X ⁵⁸	Por igual entre partidos.

⁵⁶ Se refiere solamente al acceso a los medios del Estado.

⁵⁷ La disposición sobre los parlantes fijos o móviles no se aplica en discursos o plazas públicas.

⁵⁸ No se aplica a los medios de comunicación privados.

País	Prohibición de propaganda pagada en los medios	Acceso gratuito a los medios	Fórmula de distribución de tiempos y espacios
Guatemala	-	X	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).
Honduras	-	-	-
México	-	X	El 70% del tiempo en forma proporcional a la fuerza electoral y el 30% por igual entre los partidos con representación parlamentaria; y un 4% del total de los tiempos para los nuevos partidos.
Nicaragua	-	-	-
Panamá	-	X	Por igual entre partidos.
Paraguay	-	X	Por igual entre partidos.
Perú	-	X	Por igual entre partidos participantes en el proceso electoral.
República Dominicana	-	X	Por igual entre partidos
Uruguay	-	X ⁵⁹	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.
Venezuela	-	-	-

⁵⁹ Aplica en canales y radioemisoras pertenecientes al Sistema Oficial de Difusión Radiotelevisión y Espectáculos (SODRE).

A pesar de que en varios países se distribuyen por igual los tiempos, espacios o frecuencias entre los partidos políticos, consideramos que es preciso analizar en dichos casos las condiciones de elegibilidad para la obtención de estos beneficios, con el fin de evitar conclusiones erróneas que aseguren que la distribución por igual es sinónimo de equidad en el acceso a los medios de comunicación social. En los casos en que se contempla la distribución por igual (ya sea del total o de determinada porción de los espacios, tiempos o frecuencias), es necesario hacerse la siguiente pregunta: ¿Quiénes participan de esta distribución igualitaria? O lo que es lo mismo, ¿distribución por igual entre quiénes?

En este sentido, hemos encontrado que en algunos casos se trata de una distribución por igual con **elegibilidad amplia**: es decir, distribución por igual entre todos los partidos, alianzas electorales o candidaturas independientes (Argentina, Bolivia, Colombia, Chile⁶⁰ —para elecciones presidenciales—, El Salvador, Guatemala, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana.).

Por otra parte, se encuentra la distribución por igual con **elegibilidad reducida**: reparto entre partidos con determinado porcentaje de votos o representación parlamentaria (Brasil —en cierta forma— y Uruguay) con lo cual se ven beneficiados los candidatos o partidos que hubieren participado en elecciones anteriores y obtenido algún representante en el parlamento.

El caso de México no puede ubicarse en ninguna de las dos categorías anteriores pues aunque una porción de los espacios promocionales adquiridos por el Instituto Federal Electoral es distribuida por igual entre partidos con representación parlamentaria, otro tipo de acceso gratuito a los medios brindado por el Estado, beneficia ampliamente a las fuerzas partidarias que no cuentan con escaños parlamentarios, produciéndose con ello un mayor equilibrio.

En síntesis, de los países en los que la legislación establece la distribución por igual, resultan ser más equitativos aquellos en los que rige la modalidad de **elegibilidad amplia**, que aquellos que tienen una distribución por igual fundamentada en la modalidad de **elegibilidad reducida**.

60 Pese a que en las elecciones presidenciales el método de distribución es equitativo entre todos los partidos, para las elecciones a Senadores y Diputados el criterio de asignación es de acuerdo con la fuerza electoral.

B. 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 través de los medios de comunicación a sus candidatos, plataformas y programas electorales a los ciudadanos. 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”⁶¹.

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 de comunicación frecuentemente se encuentran vinculados con poderosos grupos económicos (y políticos). Aun en los medios de propiedad colectiva, es común que los que controlan las acciones tengan intereses específicos que promover o defender, que los llevan a privilegiar o brindar mayores espacios o tiempos a aquellos grupos políticos que, manifiesta o veladamente, representen dichos intereses.

En América Latina, las facilidades ofrecidas por el Estado para garantizar un mayor acceso a los medios han venido a contrarrestar en mayor o menor grado los efectos y desigualdades señalados. No obstante, cabe indicar que a pesar de la existencia de beneficios estatales en este sentido, aún existen profundas iniquidades provocadas fundamentalmente por:

- 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 entre los diferentes partidos, en la medida en que son estos y los candidatos que disponen de mayores recursos los que tienen más acceso a los espacios privados.

61 Véase al respecto, G. GOODWIN-GILL. *Elecciones libres y justas. Derecho Internacional y práctica, Unión Interparlamentaria*. Ginebra, 1994, pp. X-XIV.

- El bajo "rating" 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. Por ejemplo, en el caso de Perú, el canal estatal (Canal 7) reunía en 1997 únicamente un 5% de la teleaudiencia, frente a los cuatro canales privados que concentraban entre todos el 81% de la teleaudiencia.⁶²
- Los efectos de la revolución de las comunicaciones sobre el financiamiento de la política, en tanto el cambio acelerado de este tipo de tecnología 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 produce mayores nebulosas. El hecho de que la televisión satelital se produzca fuera de las fronteras nacionales, deja al Estado desprovisto de métodos de fiscalización oportunos en la medida en que no tiene potestades sobre el espacio en que operan estas empresas. 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 políticos.⁶³
- Si bien en muchos países se establecen espacios gratuitos para los partidos, en pocos de ellos se contempla el apoyo a los costos de producción de la propaganda. El caso de El Salvador a este respecto es ilustrativo, pues prácticamente los partidos políticos no hacen uso de los espacios gratuitos en los medios estatales en tanto están desprovistos de apoyo para la producción de sus mensajes.⁶⁴ La tarea de producción requiere de altas sumas de dinero ya que en una época de *marketing* político como la actual, es necesaria la asistencia y apoyo de profesionales en publicidad, imagen y mercadeo si se quiere en realidad competir por la atención de la teleaudiencia.

62 P. PLANAS. *Comunicación política y equidad electoral*. Lima, Universidad de Lima, Fondo de Desarrollo Editorial, 1998, p. 123.

63 J. RIAL. *Medios de comunicación, partidos y elecciones. Una relación a reconstruir*. Lima, Paper, Febrero 1999.

64 F. ULLOA. Ex-Magistrado del Tribunal Supremo Electoral de El Salvador. Entrevista. San José, Costa Rica, 25 de noviembre de 1999.

- El tratamiento de la noticia en programas políticos y noticiarios es en algunos casos parcializado a favor o en contra de determinados partidos o candidatos. Es común en la región que no se establezcan diferencias entre los editoriales y comentarios y la información brindada. Aunque la cobertura de la noticia implica por lo general, y de manera inevitable, connotaciones subjetivas...“un medio de comunicación de propiedad privada, al apostar por un candidato o por determinada fuerza política, puede tratar la información y orientar la política de sus noticiarios de manera deliberadamente parcial (...) con evidentes consecuencias sobre el derecho de información de los ciudadanos y sobre la mínima esfera de equidad que requieren unas elecciones libres y justas”.⁶⁵
- Los mensajes y cadenas nacionales emitidas por el gobierno de turno, transmitiendo los logros y resultados concretos de las políticas de la administración y la finalización e inauguración de obras, pueden generar ventajas en el marco de la campaña electoral a favor del partido oficial y en detrimento de los partidos de oposición.

En síntesis, 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 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 videns*⁶⁶— por la que los partidos necesitan grandes sumas de dinero para llevar a cabo sus campañas electorales.

En efecto, los partidos han tenido que incrementar sustancialmente sus presupuestos en la medida en que las campañas se han ido transformando cada vez más en campañas televisadas. Ello lleva a que los partidos, presionados por conseguir grandes sumas de dinero, incurran en actos ilegales, como lo testimonia el caso de Italia, donde la corrupción comenzó a acrecentarse claramente a partir de fines de 1970 y principios de 1980, época que coincidió con el hecho de que las campañas se fueron concentrando más y más en la televisión, mientras que la propiedad de las televisoras se concentró cada vez en menos manos. De ahí la importancia de

⁶⁵ P. PLANAS. Comunicación política y equidad electoral. *Op. cit.* p. 128.

⁶⁶ G. SARTORI. *El Homo Videns. La sociedad teledirigida*. México, Taurus, 1999, p.159.

fortalecer la tendencia actual dirigida a controlar los "disparadores del gasto electoral", en especial las medidas destinadas a: (i) reducir la duración de las campañas⁶⁷; (ii) poner límites a los gastos que se puedan hacer en los medios; (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 manos.⁶⁸

VII. MECANISMOS E INSTITUCIONES DE CONTROL

A. La rendición de cuentas de los partidos políticos

A.1. Informes y balances

Casi todos los países de este estudio (17 del total de 18) comprenden dentro de sus legislaciones la obligación de rendir cuentas. El único país que no cuenta con este tipo de procedimiento es Uruguay.

Si bien la rendición de cuentas se encuentra, en algunos países, vinculada específicamente al financiamiento público; es decir, 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 comprenden 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.

67 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 solo 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.

68 D. ZOVATTO. "La Financiación de la Política y su Impacto en la Ética de la Administración Pública en Latinoamérica". *Op. cit.* p. 20. Una versión corregida de este artículo puede ser consultada en *La Revista del CLAD*. "Reforma y Democracia". N°. 10. Febrero de 1998, pp. 45-82.

Guatemala y Panamá son los países en los que la rendición de cuentas está ligada estrictamente a la financiación pública. En el primer caso, los partidos están obligados a rendir cuentas fundamentalmente acerca de los gastos y destino de los fondos estatales. En el segundo, los partidos deben realizar una justificación de los gastos electorales con el fin de tener derecho a la subvención estatal poselectoral⁶⁹. En los países restantes deben hacer públicos o someter a consideración del órgano de control los movimientos financieros realizados a partir de los fondos públicos y privados.

Las modalidades de rendición de cuentas son diversas. Ellas van desde comprobaciones de gastos (Costa Rica y Nicaragua); contabilidad de ingresos y egresos firmadas por contadores colegiados o no (Argentina, Brasil, Costa Rica, Ecuador, Honduras, Venezuela,); balances financieros; registros contables de ingresos, bienes y/o especies; (Bolivia y Paraguay); libros de ingresos y egresos, de inventarios y de balance (Chile); informes públicos de ingresos y egresos (Colombia); informes del origen, monto y empleo de toda modalidad de financiamiento (México); estados de patrimonio y cuentas de ingresos y egresos certificados por contador colegiado (Honduras y Venezuela); lista de donaciones privadas (Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Nicaragua y Paraguay); y balances y estados de resultados auditados por firma calificada, según Reglamento de Contratación de Firmas de Auditoría Independiente (Bolivia) (Cuadro N°. 11).

⁶⁹ El caso de Panamá no ha sido incluido en la categoría anterior puesto que en este país los partidos deben rendir exclusivamente cuentas de sus gastos.

Cuadro N°. 11

Países	Rendición de cuentas				Entes de Control
	Por partido	Por candidato	Por donante	Publicidad	
Argentina	X	-	-	X	Jueces Federales con Jurisdicción Electoral
Bolivia	X	-	X	X	Órgano Electoral
Brasil	X	X	X		Órgano Electoral
Colombia	X	X (candidatos presidenciales y parlamentarios ⁷⁰)	X	X	Órgano Electoral
Costa Rica	X	-	-	-	Órgano Electoral/ Contraloría General
Chile	X	-	-	X	Órgano Electoral
Ecuador	X	-	-X		Órgano Electoral
El Salvador	X	-	--		Contraloría General
Guatemala	X	-	--		Órgano Electoral
Honduras	X	X (candidatos independientes)	-	-	Órgano Electoral
México	X	-	-	X	Órgano Electoral
Nicaragua	X	-	-	X	Órgano Electoral/ Contraloría General/ Ministerio de Hacienda y Crédito
Panamá	X	-	-	-	Órgano Electoral/ Contraloría General
Paraguay	X	X	-	-	Órgano Electoral
Perú	X	-	-	X	Órgano Electoral

⁷⁰ Incluye a candidatos independientes.

Países	Por partido	Por candidato	Por donante	Publicidad	Entes de Control
República Dominicana	X	-	-	-	Órgano Electoral/ Contraloría General
Uruguay	-	-	-	-	No existe
Venezuela	X	X	-	-	Órgano Electora

En todos los casos, la tarea de la rendición de cuentas recae fundamentalmente en los partidos políticos, siendo pocos los países en los que la legislación electoral involucra a los candidatos o donantes en este procedimiento. Únicamente en tres países se especifica la rendición de cuentas directa de los donantes (Bolivia, Brasil y Colombia). En el caso de Bolivia, se establece que las donaciones realizadas por empresas privadas nacionales deben constar en la contabilidad de la propia empresa. En el caso de Brasil las donaciones de personas físicas o jurídicas deben ser efectuadas, mediante depósitos bancarios, directamente a la cuenta del fondo partidario y las donaciones en recursos financieros deben obligatoriamente ser efectuadas por cheque cruzado a nombre del partido político o por depósito bancario directamente a la cuenta del partido político. Esta documentación aparecerá dentro de los informes contables que los partidos presentan ante la justicia electoral, que determinará a su vez si las donaciones no han excedido los límites previamente establecidos (2% de la facturación bruta del año anterior a la elección). Por su parte, en el caso de Colombia, las donaciones efectuadas por personas jurídicas deben contar con una autorización de la mitad más uno de los miembros de la junta directiva, junta de socios o de accionistas, dejando constancia de ello en el acta respectiva.

Además, en muy pocos países se contempla la rendición de cuentas por parte del candidato (Brasil, Colombia, Honduras y Venezuela). En el caso de Brasil, el procedimiento de rendición de cuentas se dirige a los candidatos de los partidos políticos que compiten por cargos del Ejecutivo, del Senado Federal y de diputados generales, estatales o distritales. Sin embargo, dicha rendición se lleva a cabo ante los comités financieros de los mismos partidos y no ante órganos de control externos, mediante la presentación de extractos de sus cuentas bancarias y relaciones de cheques. En Colombia y Honduras, por su parte, la legislación se refiere a la rendición

de cuentas de los candidatos de los partidos (en el primer país) y de los candidatos independientes (en el segundo país). En el caso paraguayo la rendición de cuentas de los candidatos se efectúa ante los tribunales electorales partidarios.

La rendición de cuentas es una de las armas más efectivas para controlar los movimientos financieros de los partidos y candidatos y para evitar —o al menos reducir— los excesos en el financiamiento de las campañas y la influencia de dineros ilícitos. No obstante, el "disclosure" muchas veces genera grandes cantidades de información que ni los órganos de control, los medios de comunicación, o los votantes son capaces de asimilar en un corto plazo. Larry Sabato —evocando al politólogo David Adamy— al referirse a los mecanismos de rendición de cuentas en Estados Unidos señala: "...las leyes que exigen revelar cuentas generan más información de la que puede ser manejada por los medios de comunicación o los electores. El volumen de los informes financieros recopilados por la Comisión Federal de Elecciones está generando una creciente presión...".⁷¹

Como señalamos anteriormente, en América Latina no es muy común que los funcionarios electos (o que hayan ya asumido su cargo) sean efectivamente sancionados o removidos de su puesto en caso de que la información obtenida mediante la rendición de cuentas demuestre algún tipo de transgresión a las normas que rigen el financiamiento de los partidos y de 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 a través del voto popular.⁷²

A.2. *Publicidad*

El control del financiamiento de los partidos en la región se reduce por lo general a la fiscalización realizada por las instituciones del Estado. En la mayor parte de países, los ciudadanos tienen poco conocimiento de la procedencia de las contribuciones otorgadas a los partidos y de la forma en que las fuerzas políticas manejan sus fondos.

Si bien 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, esta es aún

⁷¹ L. SABATO. *Paying for elections, The Campaign Finance Thicket*. Op.Cit. p.61.

⁷² Ver a este respecto: D. FERREIRA. "El control del financiamiento de la política". En *Escenarios Alternativos*, N° 4. Invierno, 1998, p. 77.

incipiente. En ocho de los 18 países estudiados existe algún tipo de disposición al respecto (Argentina, Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, México, Nicaragua, y Perú). No obstante, la publicación se limita en la mayoría de los casos a los boletines, gacetas o diarios oficiales, que recibe y lee una mínima parte de los ciudadanos.

La publicación en los diarios oficiales no produce mayores efectos en términos de control dado que la información de los ingresos y gastos de los partidos no llega todavía a la gran mayoría de la población. Por lo tanto, se impone en la región 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 que los partidos y candidatos financian sus actividades. Informar 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. Solo con este tipo de información, los electores estarán en capacidad de emitir un "voto informado".⁷³ Ese es en síntesis el principal objetivo de la rendición de cuentas y su correspondiente publicación: "...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".⁷⁴

B. Órganos de Control

En general, la legislación electoral de todos los países de la región, con excepción de Uruguay, establece algún órgano encargado de la tarea del control o fiscalización del financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales. En la mayor parte de los casos (once), la labor de control y supervisión de los movimientos económicos de los partidos recae sobre los órganos electorales (Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Paraguay, Perú, y Venezuela). En una segunda categoría, se ubican los países en los que se asigna esta tarea a la Contraloría de la República (El Salvador⁷⁵). En una tercera categoría tanto la institución electoral como la Contraloría General de la República se

⁷³ *Ibíd* p.73.

⁷⁴ K. NASSMACHER. "Comparing party and campaign finance in Western democracies". *Op.cit.* p. 258.

⁷⁵ En El Salvador la legislación asigna a la Corte de Cuentas la revisión de la liquidación de cuentas de los partidos, en la práctica la tarea es efectuada por el Ministerio de Hacienda.

responsabilizan por dicha labor (Costa Rica, Panamá y República Dominicana). Finalmente, están los casos de Argentina y Nicaragua que no pueden ubicarse en las clasificaciones anteriores, ya que mientras en Argentina la tarea de supervisión es llevada a cabo por los jueces federales con competencia electoral, en Nicaragua esta labor es efectuada por una combinación de diferentes órganos: la Contraloría General, el Órgano Electoral y el Ministerio de Hacienda y Crédito ⁷⁶ (Cuadro N°. 12)

Cuadro N°. 12

Órganos de control	
País	Entes de Control
Argentina	Jueces Federales con Jurisdicción Electoral
Bolivia	Órgano Electoral
Brasil	Órgano Electoral
Colombia	Órgano Electoral
Costa Rica	Órgano Electoral /Contraloría General
Chile	Órgano Electoral
Ecuador	Órgano Electoral
El Salvador	Contraloría General
Guatemala	Órgano Electoral
Honduras	Órgano Electoral
México	Órgano Electoral
Nicaragua	Contraloría General, Órgano Electoral, Ministerio de Hacienda y Crédito
Panamá	Órgano Electoral/Contraloría General
Paraguay	Órgano Electoral
Perú	Órgano Electoral
República Dominicana	Órgano Electoral/Contraloría General
Uruguay	No existe
Venezuela	Órgano Electoral

⁷⁶ Seis meses antes de cada elección se creará la Procuraduría Específica Electoral, que también fiscalizará el financiamiento de los partidos políticos en Nicaragua.

Asimismo, en algunos de los países estudiados existen instancias de control a lo interno de los partidos políticos. De los 18 países, diez cuentan con esta modalidad de control, cuyas tareas difieren entre unos y otros pero al fin y al cabo se involucran en los procedimientos de fiscalización o rendición de cuentas (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Guatemala, México, Paraguay y Venezuela). Las funciones de estas instancias van desde la administración de los recursos partidarios, el control del manejo de las cuentas, la aprobación de los balances o contabilidades partidarias, la auditoría interna y hasta la rendición de cuentas o presentación de informes a los órganos de control externos.

Contar con una autoridad independiente y profesional, capaz de controlar eficazmente el uso del dinero en la política, es clave para fortalecer la necesaria transparencia en materia de financiación política. Por ello apoyamos la tendencia prevaleciente en nuestra región de adjudicar esta responsabilidad a órganos electorales. Sin embargo, vale la pena hacer dos advertencias. La primera, la importancia de fortalecer las competencias y los recursos —económicos, técnicos, humanos— de estos órganos, en especial las facultades para la revisión de los informes que deben presentar los partidos, a la vez que sus capacidades para investigar el origen y destino de los recursos financieros de las organizaciones políticas. La segunda, la posibilidad de contemplar otro tipo de órganos de control en aquellos países donde la integración de los organismos electorales esté excesivamente "partidizada".

Otra tendencia vigente en un considerable número de países de la región pasa por el fortalecimiento de los procedimientos y mecanismos de supervisión, con el objetivo de lograr un control idóneo tanto de los ingresos financieros como del uso de estos recursos por parte de los partidos. A título de ejemplo, queremos destacar las principales medidas adoptadas por la reforma mexicana de 1996, a saber: (i) hacer de la fiscalización de los partidos políticos una actividad permanente y no coyuntural; (ii) regular la obligación de los partidos de presentar informes tanto acerca de sus ingresos como de sus gastos; (iii) 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 y complacientes como suele ocurrir en un considerable número de países. Según José Woldenberg, Presidente del Instituto Federal Electoral (IFE) de México, la autoridad electoral debe poner mayor énfasis en la fiscalización de los gastos sin menospreciar tampoco la búsqueda de fórmulas apropiadas para supervisar los ingresos partidistas.

Y es que la autoridad electoral generalmente tiene al alcance mayores mecanismos para seguir el rastro de los gastos (en radio, televisión, prensa, propaganda diversa). Es precisamente a través de la fiscalización de gastos que se ha podido conocer el porcentaje de las inversiones partidarias en los medios de comunicación en cada campaña electoral. Por medio de esta fiscalización se sabe que mientras en 1994 los partidos canalizaron el 25% de sus finanzas al pago de espacios en los medios de comunicación; en 1997 este porcentaje representó un 50% del total de sus fondos. Además, para las elecciones del 2000, el IFE realizó un monitoreo de radio y televisión a escala nacional, con el objeto de contabilizar el tiempo que cada partido compró en las diferentes cadenas. Paralelamente, los concesionarios —a través de los partidos— están obligados a proporcionar las facturas que les expiden a cada agrupación política para poder así contrastar la información. Todo lo anterior hace posible conocer con más detalle el gasto en que se incurre y aproximarse a las cantidades reales invertidas en el marco de la campaña.⁷⁷ Finalmente importa destacar que para el logro de estos objetivos es importante ayudar a que los partidos cuenten con un sistema contable uniforme, cabiendo señalar en este sentido, como ejemplos valiosos, los lineamientos del IFE a los partidos mexicanos o los de la Comisión Estatal de Elecciones de Puerto Rico para las organizaciones partidistas de este último país.

Otras reformas actualmente en proceso de discusión incluyen modificaciones adicionales a las arriba señaladas, pero siempre dentro de la tendencia de fortalecer los mecanismos de fiscalización. En este sentido, cabe mencionar las siguientes: (i) la conveniencia de lograr homogeneizar los procesos y regularizar la periodicidad de presentación de los informes; (ii) hacer de las auditorías un ejercicio permanente y no coyuntural, ya que lo conveniente es que estas ayuden a evitar problemas y no se limiten tan solo a constatar hechos ilícitos que ya han tenido lugar. Deben ser, en la medida de lo posible, intervenciones preventivas y no simples autopsias de lo ilícito; (iii) dar la mayor publicidad posible a los resultados de las auditorías así como a los informes presentados por los partidos, los cuales deben quedar disponibles para ser consultados por los propios partidos, por los medios de comunicación, por la ciudadanía, etc. En este sentido, algunos expertos proponen que los informes de los partidos sean auditados y dados a conocer antes de las elecciones y no como hasta ahora varios meses después, cuando su incidencia, en caso de violaciones a la Ley electoral, queda muy limitada por el paso del tiempo; (iv) mejorar la calidad de los

⁷⁷ J. WOLDENBERG. Entrevista citada. México, 23 de marzo 2000.

registros de aportantes, haciéndolos más claros; y (v) establecer al interior de los partidos los "Consejos de Control Ético", el manejo de los recursos a través del sistema financiero y no mediante transacciones en efectivo, así como la figura del "Mandatario Único Financiero" como responsable exclusivo del manejo de los dineros del partido.⁷⁸

VIII. RÉGIMEN DE SANCIONES

La mayoría de los países estudiados cuenta con un régimen de sanciones aplicables a aquellos que contravengan las regulaciones sobre financiamiento de los partidos y las campañas electorales. No obstante, y como señalamos con anterioridad, el establecimiento formal de las sanciones no ha ido acompañado en la región de una verdadera aplicación de estas. Entre las razones de esta falta de aplicación de las penas, podemos citar la debilidad institucional y técnica de los organismos encargados de hacer cumplir las disposiciones en esta materia, la falta de independencia de determinados órganos electorales y judiciales respecto del gobierno o de los partidos políticos, así como la corrupción y las prácticas del soborno a funcionarios de dichas instituciones.

El análisis de las sanciones estipuladas en los países de la región muestra la existencia de dos categorías predominantes. Por una parte, las sanciones pecuniarias o multas y por otra —aunque en menor medida— penas tales como la eliminación del registro partidario y la reducción o suspensión de los fondos estatales.

En muy pocos casos se prevé el impedimento para asumir el cargo público a aquellos candidatos electos que 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.

Existen a la fecha tres países que no prevén sanciones por transgresión a las disposiciones legales relacionadas específicamente con el tema del financiamiento. Específicamente, El Salvador, Perú y Uruguay no estipulan sanción alguna a las violaciones de este tipo.

Como mencionamos con anterioridad, se evidencia en la región una tendencia a la

⁷⁸ H. DE LA CALLE "Financiación de los partidos y las campañas electorales en Colombia". *Op. cit.* pp.16-17.

introducción dentro del régimen de sanciones de medidas más rigurosas contra los detractores de la Ley electoral o de partidos, como es la privación de libertad en diversos grados. De los 15 países que prevén algún tipo de sanción vinculada al financiamiento de la política, cuatro de ellos estipulan la privación de libertad dentro de sus regulaciones (Costa Rica, México, Paraguay y Venezuela). No obstante, aunque compartimos la idea del endurecimiento de las penas, especialmente a través de la introducción de sanciones de tipo penal, resulta imperante el fortalecimiento de las instancias encargadas de hacerlas valer; de lo contrario, la impunidad de aquellos que reciben u otorgan dinero para las campañas al margen de la Ley seguirá amenazando la transparencia y la equidad que deben garantizarse en todo proceso electoral democrático.

Una observación final en torno al tema de las sanciones es que en América Latina las penas han sido introducidas fundamentalmente para ser aplicadas a los partidos políticos (responsables legales, tesoreros, etc.). Aunque existe actualmente una tendencia a la definición de sanciones aplicables a los candidatos y/o a los donantes (Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay y Venezuela), queda mucho por hacer en el resto de la región. Esta tarea de incrementar la responsabilidad de los candidatos y donantes ante la Ley es de suma importancia, sobre todo si recordamos que gran parte de las contribuciones privadas se dirigen directamente a los candidatos o a sus más cercanos colaboradores, sin ser muchas veces reportada a las tesorerías u órganos de control de la estructura partidaria.

En suma, sin un sistema eficaz de sanciones que comprenda no solo las tradicionales multas, sino, también, sanciones 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, así como los respectivos procedimientos administrativos y judiciales para sancionarlo. Estamos a favor de una estrategia mixta en esta materia (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 de los candidatos a la normativa electoral pero, por el otro lado, complementado con un riguroso régimen de sanciones en caso de irrespeto a la legislación electoral.⁷⁹

⁷⁹ Sugerimos así en relación con este punto, y siguiendo la tendencia del Derecho Electoral Comparado, endurecer las sanciones, incorporando, por un lado, aquellas que impongan la inelegibilidad por un

IX. BALANCE Y RECOMENDACIONES

A. Consideraciones Generales

Lo analizado hasta aquí evidencia claramente que el problema de la financiación política es una realidad compleja e innegable, y que no existen soluciones mágicas a las cuales recurrir. De ahí, precisamente, la importancia de que todo intento de reforma electoral en materia de financiación tenga brújula para no perder su norte.

En efecto, la premisa de que en materia electoral no existen verdades absolutas o soluciones ideales cobra aún mayor fuerza en el ámbito de la financiación por dos razones principales. Una, la estrecha vinculación del tema tanto con las características específicas del sistema político en general, como con las del sistema de partidos en particular. Dos, la relación indisoluble que el tema presenta con los valores de la cultura política, lo que puede llevar a que una misma solución sea evaluada de manera totalmente contradictoria en contextos diferentes. Así por ejemplo, mientras en los países escandinavos la publicación de los gastos electorales y de las fuentes de financiamiento es percibida como una violación al principio fundamental del secreto de voto, en otros países (Alemania y Canadá), por el contrario, son vistos como una garantía de la transparencia de la vida política y del derecho de la ciudadanía a estar debidamente informada.⁸⁰

Otras tres consideraciones son pertinentes en relación con este tema. La primera de ellas radica en destacar la importancia de examinar el sistema de financiamiento no solo en función de los objetivos buscados por el esfuerzo reformador 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 como de los efectos no deseados o perversos, evitando caer en el error de llevar a cabo evaluaciones en abstracto y basadas en modelos ideales. La segunda pasa por la necesidad de insistir en que toda

tiempo determinado del candidato infractor o incluso la anulación de la elección o revocatoria del cargo si este ya hubiera resultado electo, en caso de comprobarse la infracción, y, por el otro, nuevos tipos penales en esta materia. Véase en este sentido los proyectos de reforma de Guatemala y Colombia entre otros. Véase asimismo el régimen de sanciones en Francia. En el caso de Venezuela, se prevé de dos a tres años de prisión al candidato que reciba contribuciones anónimas y si el dinero proviene de actividades, ilícitas, las penas se elevan al doble.

80 F. GONZÁLEZ ROURA; D. NOHLEN, Dieter; y D. ZOVATTO. *Análisis del Sistema Electoral Mexicano. Informe de un Grupo de Expertos. Op. cit.* p. 36.

reforma al sistema de financiación no sea 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. Como bien expresa Giovanni Sartori: "Más que ningún otro factor es la competencia entre partidos con recursos equilibrados (políticos, humanos, económicos) la que genera democracia".⁸¹ La tercera y última consideración 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, que den respuesta al Estado y concreta evolución de las necesidades en un momento y en un país dado. De ahí la importancia de tener en cuenta su carácter fluctuante y coyuntural, pues la adopción de una solución suele engendrar efectos perniciosos que deben ser nuevamente corregidos mediante una nueva 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".⁸²

Por otro lado, toda reforma en torno a este tema debe tener como norte lograr mayores y mejores niveles de transparencia tanto en materia de ingresos como de gastos de los partidos. En efecto, el tema de la transparencia y la publicidad son aspectos claves en la lucha contra la corrupción política. En principio esta demanda pareciera deseable preferiblemente para las grandes contribuciones, pero no para las pequeñas, ello por cuanto a mayor nivel de contribución existiría mayor riesgo de dependencia y mayor peligro de corrupción; de ahí la necesidad de una mayor transparencia y publicidad.

Si bien deseable, empero, cabe preguntarse cuán realista es esta demanda de transparencia en materia de financiamiento político. En principio, pareciera serlo poco dada la enorme complejidad que ella encierra. Un primer ejemplo de esta complejidad pasa por la dificultad de poder probar aquellas contribuciones ilícitas (sea en dinero, en bienes o en servicios) que provienen de personas, incluidos ciertos funcionarios públicos, o bien, de empresas vinculadas al Estado. La ilegalidad en

81 R. BECERRA; P. SALAZAR y J. WOLDENBERG. *La reforma electoral de 1997: una descripción general*. Capítulo 3. Las Nuevas Condiciones de la Competencia. México, Fondo de Cultura Económica, pp. 103-124.

82 S. GONZÁLEZ-VARAS. *La financiación de los partidos políticos*. *Op. cit.* p. 203.

estos casos se produce como consecuencia del abuso en el ejercicio de un cargo o mandato público para fines personales o de un partido, con el objetivo de aprovechar su situación para recaudar fondos o bien al poner a disposición de su partido o candidato medios y/o bienes estatales en especial durante las campañas electorales. Como bien apunta Angel Álvarez, refiriéndose al caso venezolano, "como ha sido sistemáticamente debatido y denunciado en el país, el sector público central y descentralizado es y ha sido históricamente una fuente permanente de financiamiento ilegal de los partidos, de los candidatos, e incluso de los gastos personales de los dirigentes partidistas".⁸³

Por su parte, otras medidas tales como exigir que si un diputado recibe dinero deba declararlo, ayudan en principio a ejercer un mayor control. Sin embargo, el problema es que terceros no participantes en la contienda electoral pueden hacer campaña en favor de temas muy cercanos a ciertos candidatos o partidos sin darles dinero directamente a estos, pero sí beneficiándoles mediante un apoyo indirecto. Otra manera de brindar este apoyo indirecto pasa por darles dinero a las fundaciones de los partidos, y aquí es donde el tema se complica, ya que si bien es posible limitar estos mecanismos o vías indirectas de financiamiento que impiden una total transparencia de las fuentes de dinero que ingresan a la política, ello podría constituir una violación del derecho a la libertad de expresión.

Por lo tanto el dilema es obvio. Si la Ley quiere ser efectiva en materia de transparencia, debe ser general y poder ser aplicada a todos y no únicamente a los partidos políticos o a los candidatos, ya que de lo contrario existen caminos alternos e indirectos para escapar al control. De ahí la importancia de no limitarse a pensar únicamente en mecanismos jurídicos o caer en el problema de la sobre-regulación, que dificulta la comprensión de las normas y favorece más bien la impunidad. No será solo mediante regulaciones como podrá erradicarse la desviación patológica del financiamiento y sus nefastas consecuencias para la ética en la administración pública, sin perjuicio de reconocer que un mejor marco legal puede traer consecuencias positivas en materia de transparencia y rendición de cuentas.

En efecto, el fortalecimiento de los mecanismos regulatorios y de la capacidad de los órganos de supervisión y fiscalización, si bien fundamental, solo cubre una

83 A. ÁLVAREZ. "Los partidos políticos, su financiación y la democracia". En *La reforma de los Partidos Políticos. Financiamiento y Democracia*, Caracas, Konrad Adenauer Stiftung, 1995.

parte del problema, ya que muchas veces el financiamiento y los compromisos no llegan a los partidos quedando más bien a nivel del candidato y de un reducido número de sus colaboradores más cercanos. Esta observación cobra una importancia especial en el caso de Latinoamérica donde la contienda política suele basarse más en las personalidades de los candidatos que en la de los partidos, especialmente ahora con la crisis de imagen y credibilidad que vienen sufriendo las organizaciones partidistas y el surgimiento de liderazgos regionales en virtud del proceso de descentralización, todo lo cual suele traer como efecto que las transacciones entre donante y beneficiario adquieran un carácter aún más secreto. De ahí que muchas veces los principales dirigentes o miembros del partido no estén enterados de las contribuciones privadas (muchas de ellas de dudoso origen y de elevado monto), sino tan solo el candidato y su entorno, conformado muchas veces por contribuyentes privados y/o personas extrañas al partido.

Por ello, la instauración de un sistema de financiamiento transparente y sujeto a control debe 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, con un fortalecimiento organizacional y técnico de las instituciones de control, y la actitud vigilante de la sociedad civil y de los medios de comunicación comprometidos con el control y la sanción de los abusos. Como ya se señaló, en la mayoría de los países de América Latina, la regulación de la financiación de la política es bastante deficiente y por ello la capacidad institucional de los entes responsables de hacer cumplir las normas, así como el involucramiento de la ciudadanía y de los medios de comunicación es todavía incipiente.

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".⁸⁴ En efecto, en la mayoría de los países de nuestra región hasta fecha muy reciente, el contexto cultural en relación con la legislación sobre control financiero de las campañas electorales era bastante permisivo, como consecuencia de la poca importancia que la ciudadanía prestaba a la violación de la Ley electoral en este ámbito. Esta situación ha comenzado a cambiar, producto del creciente hartazgo de la gente con los escándalos de corrupción política, pudiendo constatarse a

84 H. DE LA CALLE. "Financiamiento a Partidos Políticos y Campañas Electorales. El caso colombiano". *Op.Cit.* p. 25.

la fecha una actitud distinta de parte de la opinión pública, la cual demanda mayor transparencia y *accountability* en relación con este tema. Lo anterior debe ser aprovechado para sensibilizar a la opinión pública, a los medios de comunicación masiva, a las ONG (*veedurías ciudadanas*), etc., en relación con el importante papel que estos están llamados a jugar, no solo en la tarea de seguimiento de cuánto se gasta, cómo se gasta, quién lo financia, etc., sino, además, en la vigilancia sobre quiénes y bajo qué procedimientos se otorga la contratación de obras y servicios del Estado.

B. Conclusión

De 1978 —inicio de la transición democrática en América Latina— a la fecha, se han producido avances importantes en materia de financiamiento de la política en nuestra región. No obstante, esta evolución, resta aún mucho camino por recorrer. En este sentido, es preciso señalar que este es un tema dinámico, en constante desarrollo y que por tanto está forzado a la sucesión de distintas reformas legales que se ajusten a las necesidades concretas de un país determinado en un momento dado. En efecto, las reformas en este campo suelen tener por lo general un carácter coyuntural y los avances se van logrando mediante aproximaciones sucesivas y no de una sola vez.

Un balance de la situación actual, en el nivel regional, muestra como principales características las siguientes:

En lo formal, un sistema predominantemente mixto y sin una tendencia clara a favor o en contra del financiamiento público. Esta característica se complementa con una proclividad a acentuar los límites legales a las contribuciones privadas (prohibición en cuanto al origen de ciertas contribuciones y montos máximos permitidos). Estos rasgos formales contrastan empero con la percepción generalizada de que las donaciones privadas, en la casi totalidad de los países de la región, superan ampliamente los fondos públicos; presunción que se ve reforzada por los frecuentes escándalos de corrupción, financiamiento ilegal, narcodinero, etc.

Este lado oscuro del financiamiento de la política viene propiciando reformas tendientes a lograr mayores niveles de transparencia y rendición de cuentas, proceso que lamentablemente no está avanzando ni al ritmo ni con la profundidad necesarias.

Debido a la combinación de múltiples factores (regulación inadecuada, ineficacia de los órganos de control y del régimen de sanciones), prácticas políticas

hasta ahora favorables a la transgresión, el financiamiento público más que sustitutivo del privado, ha funcionado hasta ahora como aditamento de este. Por ello, y pese a su importancia, el impacto a la fecha ha sido limitado, variando de país en país.

Se constata igualmente una tendencia clara en pro del establecimiento de topes a los gastos y al acortamiento de las campañas, con resultados disímiles en los diferentes países. Esta tendencia se ve acompañada de una reorientación en el uso de los recursos públicos, destinados al fortalecimiento de los partidos políticos, mediante el apoyo a actividades de investigación y capacitación.

Mientras ciertos temas presentan una adecuada regulación, otros en cambio (por ejemplo el acceso equitativo a los medios de comunicación, especialmente a la televisión), están subregulados o no regulados del todo. Esta es una de las grandes lagunas que existen hoy a escala regional, a excepción de unos pocos países (Brasil, Chile, México), ya que en tiempos de la videopolítica es precisamente en la televisión donde se juega la suerte de las campañas y, por ende, donde se hacen las mayores erogaciones de dinero (en muchos países entre el 40% y el 70% del total de los gastos).

Pero el verdadero talón de Aquiles del sistema actual y de la gran mayoría de las reformas recientes, pasa por no dotar a los marcos regulatorios de los órganos y mecanismos de control y seguimiento, así como de un régimen de sanciones eficaz. En muchos casos, como ya se señaló, estos mecanismos suelen constituir "autopsias de lo ilícito", en otras palabras, actuando de manera extemporánea y sin impacto real respecto de los resultados del proceso electoral respectivo.

Finalmente, se observa 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.

Dentro de este contexto, y basándonos en todo lo aquí analizado, somos de la opinión de que toda propuesta de reforma en materia de financiación política debiera girar, entre otros, en torno a los siguientes siete objetivos centrales, a saber: (i) reducir la influencia del dinero mediante la disminución de su impacto (acortar campañas⁸⁵,

85 Vale la pena mencionar que uno de los efectos "perversos" que el acortamiento de las campañas puede generar es que los candidatos pueden ver reducidas las oportunidades para visitar las diversas áreas del país en este período, lo cual puede incidir en un aumento de los gastos para difundir su mensaje en todo el territorio posiblemente a través de una mayor inversión en los medios de comunicación. J. WOLDENBERG. Entrevista citada, 23 de marzo 2000, México.

fijar topes a los gastos, imponer límites a las contribuciones individuales); (ii) mejorar el uso del financiamiento público invirtiéndolo en actividades más productivas para la democracia y no simplemente derrochándolo en propaganda y en campañas negativas; (iii) poner coto o al menos disminuir al máximo posible los actuales niveles de tráfico de influencia y corrupción política; (iv) fortalecer la publicidad y transparencia tanto respecto del origen como del uso del dinero; (v) promover condiciones más equitativas en la competencia electoral, especialmente en lo relativo al acceso a los medios de comunicación; (vi) fortalecer los órganos y mecanismos de control; y (vii) endurecer y volver eficaz el régimen de sanciones.

Pero, obviamente, las reformas legales e institucionales serán poco efectivas si estas no son acompañadas del necesario cambio en la manera de hacer política; es decir, en la actitud, los valores y el comportamiento mismo de los políticos, para dejar de lado, de una vez por todas, el modelo de "políticos de negocio". De ahí, precisamente, la importancia de que se imponga a los funcionarios electos, la obligación de rendir cuentas por cuanto creemos que es este un instrumento de la mayor importancia no solo para combatir la corrupción, sino, además, para ejercer un mayor control —institucional, interpartidario y de la opinión pública— sobre los funcionarios electos y los políticos.

En suma, nuestra época demanda un reacercamiento de la acción política a la ética, una nueva convergencia entre ética y política y, en el cumplimiento de este objetivo vital para la salud y el futuro de la democracia en nuestra región, la financiación de la política juega un papel central.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALCANTARA, Manuel y MONTERO, José R. *La Legislación Electoral de Iberoamérica: Un Análisis Comparado*, trabajo de investigación presentado en el I Seminario sobre Organización y Ejecución de Procesos Electorales, Madrid, España, Ministerio del Interior de España y Agencia de Cooperación Española, abril de 1992.
- ALCOCER, Jorge. "Introducción y La Regulación del Financiamiento y de los Gastos de los Partidos Políticos: Un Tema Complejo". En J. ALCOCER, Jorge, Comp. *Dinero y Partidos*. México, 1993. pp. 15-25.
- ÁLVAREZ, Ángel. "Los partidos políticos, su financiación y la democracia". En *La reforma de los Partidos Políticos. Financiamiento y Democracia*, Caracas, Konrad Adenauer Stiftung, 1995.
- CERDAS, Rodolfo. *El Desencanto Democrático. Crisis de Partidos y Transición Democrática en Centroamérica y Panamá*. San José, REI, 1993, capítulo IX, pp. 157 y ss.
- DE LACALLE, Humberto. "Financiación de los partidos y las campañas electorales en Colombia". En DEL CASTILLO Pilar y ZOVATTO Daniel, Edit. *La financiación de la política en Iberoamérica*. San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Centro de Asesoría y Promoción Electoral (IIDH/CAPEL), 1998, pp.101-146.
- DELCASTILLO, Pilar. "Objetivos para una reforma de la legislación sobre financiación de los partidos políticos". En *La Financiación de los Partidos Políticos*. Cuadernos y Debates. N°. 42. Centro de Estudios Constitucionales. pp. 53-64.

- DEL CASTILLO Pilar y ZOVATTO Daniel, Edit. *La financiación de la política en Iberoamérica*. San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Centro de Asesoría y Promoción Electoral (IIDH/CAPEL), 1998.
- FERREIRA, Delia. "El control del financiamiento de la política". En *Escenarios Alternativos*, N°. 4. Invierno, 1998, p 77.
- GAMARRA, Eduardo. An excerpt from: The art of Narcofunding. Hemisphere. El Nuevo Herald, <http://lacc.fiu.edu/hemisphere/vol7num2/index.html>, pp.1-3.
- GIDLUND, Gullan. "Public Investments in Swedish Democracy. Gambling with Gains and Losses". En WIBERG, Matti, Edit. *The public purse and Political Parties. Public Financing of Political Parties in Nordic Countries*. The Finish Political Science Association, 1991.
- GONZÁLEZ-ROURA, Felipe; NOHLEN Dieter y ZOVATTO Daniel. *Análisis del Sistema Electoral Mexicano*. Informe de un Grupo de Expertos. México, OSP, PNUD, IFE, TE, junio de 1997.
- GONZÁLEZ-VARAS, Santiago. *La financiación de los partidos políticos*. Madrid, Dykinson, 1995.
- GOODWIN-GILL, Guy. *Elecciones libres y justas. Derecho Internacional y práctica, Unión Interparlamentaria*. Ginebra, 1994.
- GRUENBERG, Christian. *Monitoring The Financing of Political Campaigns from the Civil Society*. Buenos Aires, Argentina, Poder Ciudadano, Transparencia, 2000.
- INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL DE MÉXICO. *Regulaciones sobre el financiamiento Público y Privado de los Partidos Políticos*. Estudio Comparado de 17 países latinoamericanos, IFE, México D.F., 1994.
- INTERNATIONAL IDEA. *Democracy Forum*. Estocolmo. Suecia. 1996, Chapter 5, pp.39-43.
- *Voter Turnout from 1945 to 1997: A Global Report on Political Participation*. Sweden, 1997.
- NASSMACHER, Karl-Heinz. "Comparing Party and Campaign Finance in Western Democracies". En GUNLICKS, Arthur B. Edit. *Campaign and Party Finance in North America and Western Europe*. San Francisco-Oxford, Westview Press, Inc. Boulder, N°. 10, 1992.

- NAVAS, Xiomara. "La financiación Electoral en América Latina. Subvenciones y Gastos". En NOHLEN Dieter, PICADO Sonia y ZOVATTO Daniel, Comp. *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*. México, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidad de Heidelberg, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral, Fondo de Cultura Económica, 1998 pp. 454-488.
- NJAIM, Humberto. "El financiamiento de los partidos políticos y su repercusión sobre la ética de la administración pública". En *Ética y Administración Pública*. Caracas. CLAD. 1997, p. 85.
- _____. "Una Parte de la Historia. El Financiamiento de la Política (Partidos Políticos, Campañas Electorales y Otros Aspectos) en Venezuela". En DEL CASTILLO Pilar y ZOVATTO Daniel, Edit. *La financiación de la política en Iberoamérica*. San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Centro de Asesoría y Promoción Electoral (IIDH/CAPEL), 1998, pp. 575-614.
- NOHLEN, Dieter. *Sistema de Gobierno, Sistema Electoral y Sistema de Partidos Políticos. Opciones institucionales a la luz del enfoque histórico-empírico*. México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; Instituto Federal Electoral; Fundación Friedrich Naumann, 1999.
- PERELLI, Carina y ZOVATTO, Daniel. "Partidos Políticos, Liderazgos y Consolidación Democrática en América Latina". En PERELLI, Carina, PICADO Sonia y ZOVATTO Daniel, Edit.. *Partidos y Clase Política en América Latina en los 90*. San José, IIDH/CAPEL, 1995. pp. XIX-XXI.
- PERELLI, Carina. "La Personalización de la Política. Nuevos caudillos, outsiders, política mediática y política informal". En PERELLI, Carina, PICADO Sonia y ZOVATTO, Daniel, Edit. *Partidos y Clase Política en América Latina en los 90*. San José, IIDH/CAPEL, 1995. pp. 163-204.
- PINTO-DUSCHINSKY, Michael. How Can the Influence of Money in Politics Be Assessed?, paper presentado en el XII Congreso Mundial de IPSA, París, 1985.
- PLANAS, Pedro. *Comunicación política y equidad electoral*. Lima, Universidad de Lima, Fondo de Desarrollo Editorial, 1998.
- RIAL, Juan. *Medios de comunicación, partidos y elecciones. Una relación a reconstruir*. Lima, paper, Febrero 1999.

- SABATO, Larry. Paying for elections. The Campaign Finance Thicket, United States, The Twentieth Century Fund, 1991.
- SARTORI, Geovanni. *El Homo Videns. La sociedad teledirigida*. México, Taurus, 1999.
- SUBERO, Carlos. Financiamiento de campañas electorales, el pecado original. Venezuela Elecciones 98. Financiamiento. <http://elecciones.eud.com/financia.htm>
- UNDP. Human Development Report, New York, Oxford University Press, 1990.
- UNDP. Informe sobre Desarrollo Humano. Nueva York, Ediciones Mundi-Prensa, 1999.
- ZOVATTO, Daniel. "La Financiación de la Política y su Impacto en la Ética de la Administración Pública en Latinoamérica". En *Reforma y Democracia*, Revista del CLAD. N°. 10. Febrero de 1998. p. 45-82.
- . "La Política bajo Sospecha". En *La Nación*., San José, Costa Rica, 3 de Abril de 1996. Pág. 15.