



Extracted from *Treatise on Compared Electoral Law of Latin America*
© International Institute for Democracy and Electoral Assistance 2007.

International IDEA, Strömsborg, 103 34 Stockholm, Sweden
Phone +46-8-698 37 00, Fax: +46-8-20 24 22
E-mail: info@idea.int Web: www.idea.int

XXIX. EL FINANCIAMIENTO ELECTORAL: SUBVENCIONES Y GASTOS*

DANIEL ZOVATTO

1. INTRODUCCIÓN

El objetivo de este capítulo es analizar, desde una perspectiva comparada, las características jurídicas y prácticas de la ecuación “dinero-política”. 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. Específicamente, 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 cuando en la mayor parte de los países latinoamericanos 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, 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 han estado por lo general ausentes en la escena político-partidaria latinoamericana. En segundo lugar, y a pesar 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

* La información contenida en este capítulo ha sido actualizada al 31 de diciembre de 2004. El autor agradece los aportes de Xiomara Navas, autora del artículo sobre esta materia contenido en la primera edición del *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. Asimismo, mi agradecimiento para Ileana Aguilar y a los diferentes expertos en cada país que ayudaron en la actualización de la información.

que en algunos casos son inexistentes y en otros no se aplican, lo que conduce a que haya 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, ésta 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.

No obstante las limitaciones analizadas, la ausencia de trabajos comparados se ha ido superando en los últimos años con algunos estudios pioneros en la materia que han dado un primer paso en el análisis de las regulaciones sobre el financiamiento en la región.¹ En 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 los 18 países considerados. 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 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. 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

¹ Entre estos estudios podemos citar: Alcántara y Montero, 1992; Instituto Federal Electoral de México (IFE) 1994; Navas, 1998; Alcántara y Barahona, 2003; Carrillo, Lujambio, Navarro y Zovatto, 2003; Griner y Zovatto, 2004.

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 sólo 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 narcofinanciamiento.

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 (Alcocer, 1993: 15-25). Junto a 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 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.

Con base en estos elementos, la materia se ha constituido actualmente en una de las cuestiones centrales de la agenda política de la región, no sólo por sus efectos negativos (tráfico de influencias, narcopolítica, corrupción), sino también como condición *sine qua non* para la celebración de procesos electorales verdaderamente competitivos (González Roura, Nohlen y Zovatto, 1997: 44).

Asimismo, este tema está estrechamente relacionado con el desencanto democrático de nuestros días (Cerdas-Cruz, 1993: 157 ss.). Los escándalos continuos de corrupción por una parte, y de narcofinanciamiento 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 sólo 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 dudoso de sus fondos.² 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.³

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

² 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.

³ Lagos y Zovatto, 1996: 39-43. Véase asimismo los resultados de Latinobarómetro de los años 1995, 1996 y 1997, publicados por Latinobarómetro, Corporación de Estudios de Opinión Pública Latinoamericana, Santiago de Chile.

outsiders.⁴ 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 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). Finalmente, un ensanchamiento de la brecha entre los ciudadanos y la política, así como el incremento del cinismo de cara a ésta, 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 (Zovatto, 1996: 15).

Recapitulando: si bien en principio no debiera haber conexión o relación alguna entre financiamiento y corrupción política, lo cierto es que la financiación de los partidos políticos se ha convertido en muchas ocasiones en fuente principal de corrupción, tanto en los países subdesarrollados como desarrollados, principalmente por tres factores: 1) una demanda creciente por llevar a cabo campañas electorales cada vez más costosas, a las que no son ajenas las complejas campañas publicitarias y el caro acceso a los medios de comunicación, especialmente a la televisión; 2) una disminución también creciente de los aportes de los afiliados, así como del trabajo voluntario, todo ello unido a que la afiliación de los partidos va decreciendo; y 3) una ausencia de mecanismos eficaces de control y supervisión en el manejo de los recursos financieros por parte de los partidos y los candidatos.

3. 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

⁴ Zovatto, 1996: 15. Véase asimismo los artículos de Perelli y Zovatto (1995: xix-xxi) y de Perelli (1995: 163-204).

elaborar un mapeo de las características formales y reales más relevantes de dichos sistemas.

3.1. Características formales

Entre las características formales más relevantes encontramos:

- En relación con el tipo de sistema de financiamiento predomina en toda la región (salvo en Venezuela)⁵ 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 para sufragar los gastos de funcionamiento ordinario de dichas fuerzas (94% de los países).
- La mayoría de los países (94%) cuenta para su financiamiento público con subvenciones directas (en dinero o bonos) o indirectas (servicios, beneficios tributarios, acceso a los medios de comunicación, capacitación, etcétera).
- Los métodos de distribución del financiamiento público directo en la región son de tres tipos fundamentalmente: proporcional a la fuerza electoral (53%), un método combinado en el que una parte se distribuye equitativamente entre todos los partidos y la otra de acuerdo con la fuerza electoral (41%), y otro método combinado en el que una parte se distribuye proporcional a la fuerza electoral y otra de acuerdo con la representación parlamentaria (6 por ciento).
- En la mayoría de países (71%) se prevé algún tipo de barreras legales para tener acceso al financiamiento público. Éstas se refieren específicamente a que los elegibles para el subsidio mencionado obtengan un porcentaje mínimo de votos o que cuenten con representación parlamentaria.

⁵ Es importante indicar que, en el caso de Venezuela, la Constitución Política de 1999 prohibió todo tipo de financiamiento público para los partidos políticos. No obstante, la Ley del Sufragio y Participación Política del 13 de diciembre de 1997 aún no se ha reformado, ni se ha derogado. Existe en la actualidad una discusión sobre si la Constitución derogaba esa norma legal cuando prohibía el financiamiento público. Quienes consideran la ley como vigente, indican que sí hay algún tipo de financiamiento público indirecto en Venezuela. Por su parte, los que consideran que la prohibición de la Constitución se impone sobre la norma legal, afirman que en Venezuela no hay ningún tipo de financiamiento público. Este documento se ha elaborado tomando como punto de referencia la prohibición existente en la Constitución Política.

- En cuanto al desembolso del financiamiento público, no existe un patrón homogéneo, pues en algunos países (29%) se realiza después de las elecciones (reembolso), en otros en cambio en la etapa previa a las elecciones (6%), y en un tercer grupo de países (53%) el desembolso se divide en un monto anterior y otro posterior a los comicios.
- La mayor parte de los países establece prohibiciones a algún tipo de contribución privada, predominando las prohibiciones a donaciones de gobiernos, instituciones o individuos extranjeros (72%); a las contribuciones de contratistas del Estado (50%) y a las contribuciones anónimas (50 por ciento).
- En algunos países se establecen límites al monto de las contribuciones privadas.
- En la mayoría de los países (76%) se otorga a los partidos políticos acceso gratuito a los medios de comunicación estatales, privados o a ambos, predominando el acceso gratuito a los medios de comunicación del Estado durante la vigencia de la campaña electoral.
- En casi todos los países (94%) existe algún órgano encargado del control y la fiscalización del financiamiento de los partidos (la única excepción es Uruguay), tarea que ha sido asignada en la mayoría de los casos a los organismos electorales.
- 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 las sanciones prevalecen, por un lado, las penas pecuniarias (83%) y, por el otro, (aunque en menor medida) las sanciones administrativas (50%), que conllevan la eliminación del registro partidario o bien la reducción o suspensión de los fondos estatales para los partidos que han violado la ley. Por su parte, 39% de los países incluye sanciones penales para candidatos y 33% para donantes.

3.2. Características reales

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

1) En primer lugar, y en relación con los gastos electorales de los partidos y el destino de los mismos, debemos señalar que a pesar de no disponer de datos cuantitativos globales definitivos al respecto, es posible afirmar que existe una tendencia al aumento del gasto, debido a varios factores:

- a) 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.
- b) 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 crecientemente al modelo estadounidense, 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.

2) 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 caracteriza por la dificultad para ser detectada debido a las hábiles y variadas formas que asume, su influencia puede ser medida sobre la base de los escándalos producidos con frecuencia en diferentes países (Bolivia, Colombia, Panamá y Venezuela, entre otros).

3) 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. Esta afirmación se funda en:

- a) En relación con el sistema de gobierno: como plantea Xiomara Navas Carbó, el presidencialismo tiene una incidencia directa sobre las finanzas partidarias. Los sistemas políticos de América Latina se caracterizan por la combinación de sistemas presidenciales con sistemas de representación proporcional y multipartidismo, si bien con diferencias importantes en cada uno de estos aspectos. De esta manera, son las elecciones presidenciales y no las legislativas, las que ponen en movimiento y determinan el destino de los grandes flujos de capital para las campañas electorales (Navas Carbó, 1998: 473).

Lo anterior repercute en la estructura de ingresos de los partidos y candidatos, específicamente en relación con el destino de las contribuciones de origen privado, que son las que constituyen, por lo general, la mayor parte de los fondos con que los partidos financian sus campañas.

En efecto, la primacía de los comicios presidenciales en estos sistemas, favorece que las contribuciones privadas, ante el interés de los donantes por ganar mayor influencia sobre aquellos que compiten por el poder gubernamental, se conduzcan con frecuencia directamente hacia los candidatos presidenciales o a su círculo más cercano, y no a la estructura partidaria formal.

- b) En relación con el sistema de partidos: si bien no podemos hablar de un único sistema de partidos en la región, ya que observamos gran diversidad entre los sistemas de uno y otro país, existe un elemento común a la mayoría: el peso del personalismo (política candidato-céntrica), que dificulta el desarrollo de partidos organizativa, estructural y democráticamente estables.

Esta característica no sólo impacta en el funcionamiento del sistema partidario, sino también cómo se canalizan las contribuciones privadas, particularmente con fines electorales, las cuales muchas veces, como acabamos de señalar, se hacen a través del candidato y no del partido, generando serios obstáculos para ejercer un debido control del financiamiento político.

En este escenario, el control y la fiscalización se complican debido a que en la mayor parte de los países las sanciones están consideradas fundamentalmente para los partidos (o en algunos casos para los encargados de las finanzas partidarias) y, en menor medida, de manera individual para los candidatos o colaboradores más cercanos que actúan a título personal.

Asimismo, la debilidad estructural y organizacional de muchos partidos de la región y su funcionamiento como meras maquinarias electorales acentúa el destino personal de las contribuciones, a la vez que complica su seguimiento y control.

- c) Respecto al sistema electoral: El sistema electoral influye directamente en la estructura y funcionamiento del sistema de partidos políticos y, por ende, en la determinación de las características básicas del sistema de financiamiento de las campañas electorales. En este sentido, tanto el tipo de sistema electoral como la simultaneidad (o no) de los comicios legislativos y presidenciales, tienen efectos en los requerimientos financieros de los partidos políticos.

En años recientes, la tendencia de la reforma electoral en América Latina ha sido pasar de una fórmula de mayoría simple o relativa (que predominó hasta finales de la década de 1970) a un sistema de doble vuelta, con los consiguientes efectos sobre el régimen de financiamiento de los partidos y las campañas electorales: dos rondas electorales y, por consiguiente, la necesidad de más recursos.

Asimismo, el momento de la celebración de las elecciones presidenciales, en relación con las legislativas, es también un aspecto importante a tomar en consideración. Aunque en 11 de los 18 países las elecciones legislativas y presidenciales ocurren al mismo tiempo, en aquellos en los que no se celebran simultáneamente el requerimiento de recursos financieros se incrementa ante la necesidad de participar en una o más elecciones adicionales. Otros dos aspectos que demandan mayor cantidad de recursos son la utilización del voto preferente y la celebración de elecciones internas.

- d) En lo que hace a la cultura política: el grado de profundización de los valores democráticos y un comportamiento acorde, tanto por parte de los líderes como de la ciudadanía, resulta esencial para la vigencia real de normas que regulan el financiamiento político.

La rendición de cuentas por parte de los partidos y la vigilancia de parte de la ciudadanía constituyen hábitos poco arraigados en la cultura política latinoamericana, si bien observamos un progresivo y alentador (aunque aun incipiente) papel de los medios de comunicación y de la sociedad civil en el seguimiento y fiscalización del origen y destino de los recursos manejados por los partidos políticos.

Finalmente, a los factores arriba analizados hay que añadir otros tres aspectos que limitan la vigencia real de los marcos normativos, favorecen la impunidad y traen consigo el riesgo de la captura de la agenda del Estado: *i*) estados de derecho debilitados; *ii*) la “informalidad” presente no sólo en el ámbito de la política sino también de la economía; y *iii*) la concentración de poder económico, incluido el espinoso tema de la propiedad de los medios de comunicación.

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

4.1. Financiamiento público, privado o mixto

Todo sistema de financiamiento debe escoger entre tres escenarios principales: *i*) sólo financiamiento público; *ii*) únicamente financiamiento privado; o *iii*) un sistema mixto, resultado de la combinación de las dos primeras opciones (González-Varas, 1995: 21-23).

En América Latina, en forma similar a muchos regímenes políticos de la Europa continental, se optó por regular 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 el cuadro XXIX.1). Así, el objetivo que se persigue con ello 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 financiamiento, orientada a mitigar la enorme corrupción política generada por la búsqueda insaciable de fondos que le permitan a los grupos partidarios solventar los gastos electorales y su funcionamiento ordinario.⁶

Otra razón importante para la introducción del financiamiento público en América Latina ha sido la convicción de que los partidos políticos desempeñan un papel trascendental en los sistemas democráticos representativos, por lo que el Estado debe asegurar que dispongan del apoyo y los recursos necesarios para su funcionamiento ordinario y electoral, y para su institucionalización y fortalecimiento democrático.

⁶ 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 (1991: 25).

CUADRO XXIX.1. *Introducción del financiamiento público de los partidos políticos y las campañas electorales en América Latina*

<i>País</i>	<i>Año</i>
Uruguay	1928
Costa Rica	1949
Argentina	1957 (indirecto) y 1961 (directo)
Perú	1966 (indirecto) y 2003 (directo)
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 (indirecto) y 2003 (directo)
Paraguay	1990
Brasil	1995
Bolivia	1997
Panamá	1997
República Dominicana	1997

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 financiamiento público.⁷

No obstante lo anterior, vale la pena tomar conciencia del riesgo que se corre al sustentar el sistema de financiamiento en grandes aportes públicos, como la estatización, burocratización y osificación de los partidos (es decir, la dependencia económica crónica 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 (Gidlund, 1991: 25). Otro tipo de riesgos que podría generar un

⁷ Véase sentencia del Tribunal Constitucional español del 2 de febrero de 1981.

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

Si bien se han señalado algunos de los efectos negativos que podría generar un sistema basado fundamentalmente en fondos públicos, es preciso agregar que uno apoyado exclusivamente en el financiamiento privado tiene también sus riesgos, entre ellos, permitir la influencia desmesurada de determinados individuos o corporaciones (legales o ilegales) en 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 porvenir los recursos en su mayoría directamente de los ciudadanos debería ser visto, en principio, como prueba del sano enraizamiento de los partidos en la sociedad dentro de la cual 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.

4.1.1. 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 esa materia (Brasil, Ecuador y México), otros países en cambio se caracterizan por contar con regulaciones generales y escasas (El Salvador y Uruguay). Vale, sin embargo, anotar que algunos países como Chile y Perú, hasta ahora caracterizados por su escaso control en este tema, han aprobado recientemente leyes que procuran reglamentar más detalladamente la cuestión del financiamiento político.⁸

⁸ En Chile se aprobó la Ley 19 884 sobre transparencia y límites al gasto electoral, en agosto de 2003. En Perú, en octubre del mismo año, se aprobó la Ley 28 094 de Partidos Políticos.

En relación con el sistema de financiamiento, la totalidad de los países estudiados, menos uno, Venezuela, cuentan con sistemas mixtos en los que convergen fondos de carácter público y privado, aunque hay diferencias importantes con referencia al tipo de financiamiento 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.

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 mantuvo el sistema de financiamiento mixto, pero lo hizo pivotar 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).⁹ En esta misma dirección trató de marchar Colombia, país que agobiado por los escándalos de narcofinanciamiento quiso dar un paso más adelante que México, estableciendo que la totalidad de la financiación de las campañas presidenciales y las del Congreso quedasen a cargo exclusivamente del Estado; sin embargo, la reforma fracasó.¹⁰ 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. Chile y Perú, por su parte, han aprobado leyes con regulaciones que incorporan el financiamiento público directo, pasando así de un financiamiento público muy reducido y sólo de tipo indirecto a uno más amplio.

Resumiendo, hay un creciente debate regional acerca de la prevalencia del financiamiento público sobre el privado, y viceversa, como un intento

⁹ Sin embargo, el "predominio" del financiamiento público establecido por ley podría interpretarse hasta como 50% más un peso de financiamiento público y el resto de financiamiento privado. J. Woldenberg, en aquel tiempo presidente del Instituto Federal Electoral de México (IFE). Entrevista. México, D.F., 23 de marzo de 2000.

¹⁰ En el caso de Colombia, la propuesta de reforma del gobierno de Andrés Pastrana en materia de financiamiento político promovió el financiamiento total de las campañas a cargo del Estado. El proyecto comentado optó, en materia de fuentes de financiamiento, 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 sólo pueden donar dinero o servicio personal voluntario y gratuito.

por garantizar una mayor transparencia en cuanto al origen y 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, ya que por una parte existen dudas respecto al uso adecuado de los recursos y, por la otra, la población demanda una pronta y mayor atención a las prioridades de tipo socioeconómico.

4.1.2. *¿Cuánto de fondos públicos y cuánto de privados?*

En nuestra opinión, toda legislación debe buscar un sano equilibrio en materia de financiamiento dirigido a evitar, por un lado, la excesiva dependencia de los partidos respecto del Estado y, por lo 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 narcofinanciamiento.

Aunque no hay un sistema de financiamiento 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 grado de su cultura política—, nos pronunciamos en favor de la tendencia hoy mayoritaria en América Latina de mantener un sistema de financiamiento mixto, en el que cada país, en función de su situación particular, determine el porcentaje de la fórmula dinero público y privado. El 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 officiosa 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 resultado de numerosas y pequeñas contribucio-

nes, 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 (Njaim, 1988: 607).

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 lo cumpla seriamente el Estado en los términos establecidos, entre otras cosas para no dar a los partidos pretextos para no cumplir con las normas de financiamiento.

4.2. 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, etcétera.
- Financiamiento público mixto: incluye los dos tipos de apoyo mencionados.

En América Latina hay dos categorías principales de países en relación con el tipo de financiamiento público. En primer lugar, la mayoría de los estudiados (17) dispone de un sistema de financiamiento público mixto (directo e indirecto): Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. En segundo lugar, tenemos a Venezuela, país que, como hemos visto, no cuenta con financiamiento público directo ni indirecto (véase el cuadro XXIX.2).

CUADRO XXIX. 2. *Financiamiento público en América Latina*

<i>País</i>	<i>Financiamiento público directo</i>	<i>Financiamiento público indirecto</i>
Argentina	Sí	Sí
Bolivia	Sí	Sí
Brasil	Sí	Sí
Colombia	Sí	Sí
Costa Rica	Sí	Sí
Chile	Sí	Sí
Ecuador	Sí	Sí
El Salvador	Sí	Sí
Guatemala	Sí	Sí
Honduras	Sí	Sí
México	Sí	Sí
Nicaragua	Sí	Sí
Panamá	Sí	Sí
Paraguay	Sí	Sí
Perú	Sí	Sí
República Dominicana	Sí	Sí
Uruguay	Sí	Sí
Venezuela	No	No

4.2.1. *El financiamiento público directo*

El financiamiento público directo tiene tres usos principales:

- a) La subvención de los gastos de la campaña electoral.
- b) La operación permanente de los partidos políticos.
- c) La investigación y fortalecimiento institucional de los partidos políticos.

La tendencia mayoritaria en las últimas reformas y proyectos de reforma en discusión se dirige al financiamiento tanto de gastos de campañas electorales como de gastos ordinarios de funcionamiento de los partidos políticos. Dentro de los países que poseen financiamiento público directo, 10 de ellos consideran 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). Por su parte, seis estados limitan el uso del financiamiento público directo únicamente a la campaña electoral

(Bolivia, Chile, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Uruguay). El único país de la región que prevé el uso de fondos públicos para financiar las actividades ordinarias de los partidos políticos es Perú, a partir de la reciente legislación aprobada en 2003 (véase el cuadro XXIX. 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 agrupaciones partidarias y realización de campañas de educación cívica y de labores de formación y capacitación de cuadros. Tal es el caso de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, México, Panamá y Perú. El establecimiento de esta modalidad es trascendental para el fortalecimiento democrático de los partidos y para asegurar el funcionamiento permanente de los mismos, a través de incentivos que les permitan trascender las características de meras maquinarias electorales.

1) 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. De los 17 países cuya legislación prevé el financiamiento público directo para los partidos, 11 (Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, y República Dominicana) cuentan con algún tipo de barrera legal (véase el cuadro XXIX.4).

Aparte del grupo de países que disponen de algún tipo de barrera legal, existe una categoría de países (Argentina, Chile, El Salvador, Paraguay y Uruguay) 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 de la votación que hayan obtenido u obtengan.

Volviendo a los países que establecen algún tipo de barrera, varios definen como condición para recibir el financiamiento estatal un porcentaje mínimo de votos que oscila en la mayoría de los casos entre 2 y 5% del total de votos válidos emitidos en las elecciones generales o en las legislativas (Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, República Dominicana). En el caso de Honduras, se establece como requisito haber obtenido un mínimo de 10 000 votos en la planilla más votada en la elección anterior. En Ecuador, por su parte, se requiere haber recibido al menos el cociente de 0.04 de los votos válidos en las elecciones pluripersonales nacionales (véase el cuadro XXIX.4).

CUADRO XXIX.3. *Actividades objeto de financiamiento público directo*

<i>País</i>	<i>Electoral y partidario</i>	<i>Sólo electoral</i>	<i>Sólo partidario</i>	<i>Investigación y fortalecimiento</i>
Argentina	Sí	No	No	Sí
Bolivia	No	Sí	No	Sí
Brasil	Sí	No	No	Sí
Colombia	Sí	No	No	Sí
Costa Rica	Sí ^a	No	No	No
Chile	No	Sí	No	No
Ecuador	Sí	No	No	No
El Salvador	No	Sí	No	No
Guatemala	Sí ^b	No	No	No ^b
Honduras	No	Sí	No	No
México	Sí	No	No	Sí
Nicaragua	No	Sí	No	No
Panamá	Sí	No	No	Sí
Paraguay	Sí	No	No	No
Perú	No	No	Sí	Sí
República Dominicana	Sí	No	No	No
Uruguay	No	Sí	No	No
Venezuela	No	No	No	No

^a Aunque la legislación no lo dice explícitamente, se permite el uso del subsidio para cubrir gastos de organización y elección.

^b La legislación no es explícita sobre el destino de los fondos, por lo que hay uso a discrecional.

2) *Los criterios de asignación.* Los métodos de cálculo para la asignación del financiamiento público directo en América Latina son de tres tipos: a) 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; b) en segundo lugar, una fórmula mixta que combina la distribución de los fondos por partes iguales entre todos los partidos y la fuerza electoral; c) 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.

**CUADRO XXIX.4. *Financiamiento público directo para campaña electoral:
condiciones para acceder al financiamiento
y barrera legal***

<i>País</i>	<i>Condiciones de acceso al financiamiento y barrera legal</i>	<i>Criterio de asignación</i>
Argentina	Partidos reconocidos que hayan oficializado candidaturas nacionales sobre el tramo igualitario (30%) y partidos que hayan participado en la última elección de diputados nacionales para la porción proporcional (70%). No se fija umbral.	Mixto (por fuerza electoral/ equidad)
Bolivia	Partidos que hayan obtenido un mínimo de 3% del total de votos válidos en ámbito nacional en la elección general precedente (o municipal según corresponda).	Por fuerza electoral
Brasil	Para la acreditación básica: partidos registrados ante la Justicia Electoral. Para el financiamiento proporcional son elegibles los partidos que hayan obtenido 5% en las últimas elecciones, distribuido entre varios estados (5% de los votos válidos en la última elección de la Cámara de Diputados. Estos votos deben estar distribuidos en un tercio de los estados, como mínimo, con 2% de los votos válidos en cada estado.	Mixto (por fuerza electoral/ equidad)
Colombia	5% del total de votos válidos para elecciones uninominales. Para la reposición de gastos de las elecciones plurinominales (parlamentarias y otras), los partidos deben alcanzar por lo menos un tercio de los votos obtenidos por la lista que obtenga escaños con el menor de los residuos.	Por fuerza electoral
Costa Rica	Partidos que obtengan al menos 4% de los sufragios válidos a escala nacional o partidos inscritos a escala provincial que obtengan como mínimo ese porcentaje en la respectiva provincia o elijan por lo menos un diputado.	Por fuerza electoral
Chile	No se fija umbral.	Por fuerza electoral
Ecuador	Partidos que hayan recibido al menos el cociente de 0.04 de los votos en elecciones pluripersonales nacionales.	Mixto (por fuerza electoral/ equidad)
El Salvador	Tener la calidad de contendiente, para lo cual se requiere el registro y personalidad jurídica vigente. No se fija umbral.	Por fuerza electoral
Guatemala	Partidos que obtengan al menos 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	Por fuerza electoral
Honduras	Haber obtenido un mínimo de 10 000 votos en la planilla más votada (presidente, Congreso Nacional, corporaciones municipales) en la elección anterior.	Por fuerza electoral
México	2% del total de votos válidos emitidos en alguna de las elecciones ordinarias para diputados, senadores o presidente de la República. Para los partidos nuevos, constituidos después de una elección, tener el registro legal.	Mixto (por fuerza electoral/ equidad)
Nicaragua	Obtener al menos 4% del total de votos válidos en las elecciones nacionales.	Por fuerza electoral

CUADRO XXIX. 4. *Financiamiento público directo... (conclusión)*

<i>País</i>	<i>Condiciones de acceso al financiamiento y barrera legal</i>	<i>Criterio de asignación</i>
Panamá	4% de los votos válidos de cualquiera de las tres elecciones: Para presidente, legisladores y corregidores. ^b Los candidatos independientes necesitan haber alcanzado el número de adherentes necesarios para su postulación, para ser candidatos y acceder al subsidio.	Mixto (por fuerza electoral/ equidad)
Paraguay	Estar debidamente constituidos, organizados y funcionando, y estar al día en la presentación de cuentas ante la justicia electoral. No se fija umbral.	Mixto (por fuerza electoral/ representación parlamentaria)
Perú ^a	Obtener representación en el Congreso.	Mixto (por fuerza electoral/ equidad)
República Dominicana	Estar legalmente reconocidos y mantener este reconocimiento mediante la obtención de un mínimo de 2% de los votos válidos en las últimas elecciones presidenciales, o tener representación en el Congreso o la sala capitular.	Mixto (por fuerza electoral/ por igual)
Uruguay	—	Por fuerza electoral
Venezuela	—	—

^a En Perú no hay financiamiento para campañas. Los datos que se presentan se refieren a la barrera legal y el criterio de asignación del financiamiento con fines partidarios.

^b Miembros de los consejos municipales.

Como se observa en el cuadro XXIX.4, en América Latina, aunque con una diferencia mínima, predomina el criterio de distribución proporcional a la fuerza electoral de cada partido (Bolivia, Colombia, Costa Rica, Chile, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Uruguay); seguido por las fórmulas mixtas (Argentina, Brasil, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú y República Dominicana), donde un porcentaje se reparte por igual entre todos los partidos políticos y, el otro, proporcionalmente 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 (caso de Paraguay).

La opción distributiva según la fuerza electoral por lo general tiende a ser considerada como una pauta de reparto más justa que aquella que se hace según la fuerza parlamentaria, ya que al no establecer como requisito la obtención de escaños 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 los partidos de débil votación, y en algunos casos se limita la participación de nuevas agrupaciones partidarias. De los países que cuentan con una modalidad de distribución por fuerza electoral, seis establecen como límite para la obtención de la contribución estatal un mínimo de sufragios (Bolivia, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras y Nicaragua).

3) *El momento del desembolso*. El momento establecido en cada país para otorgar el financiamiento público a los partidos no sólo 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 (Navas, 1998: 463).

En efecto, si la entrega del subsidio se realiza una vez celebradas las elecciones, desfavorece a los partidos de reciente creación, con menores recursos financieros o con menor capacidad crediticia. No obstante, el subsidio posterior, que adquiere más bien la calidad de reembolso, puede tener efectos positivos en lo relativo al control de los gastos electorales. En cierta forma, este último sistema contribuye a ejercer una mayor presión sobre las organizaciones políticas para que 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 cinco países (Colombia, Costa Rica, Ecuador, Nicaragua y Paraguay) 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 el cuadro XXIX.5).

Un segundo grupo de países (Bolivia, Chile, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, República Dominicana y Uruguay) distribuye una parte del total de los fondos previo a las elecciones y otra después de los comicios. En algunos de estos 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 un tercer grupo se ubica Argentina, que cuenta con un sistema de subvención previa, la cual se entrega a los partidos antes de los comicios y

se calcula con base en la votación anterior.¹¹ Cuando no se prevé un sistema especial para incluir o dar facilidades a los nuevos o pequeños partidos, lo que sí ocurre en algunos países (Argentina, Honduras, México, Panamá), se corre el riesgo de poner en situación de desventaja a las fuerzas políticas que participan por primera vez.

El cuarto grupo (Brasil y México) es aquel en 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 de gastos ordinarios de operación.

4.2.2. *El financiamiento público indirecto*

Como planteamos 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 considera 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 a señalar dentro del financiamiento público indirecto es el acceso gratuito de los partidos políticos a los medios de comunicación estatales o privados (véase el cuadro XXIX.6).

¹¹ La Ley 23.298, vigente hasta el 10 de octubre de 2002, no establecía expresamente el momento del desembolso, pero su espíritu era que debía hacerse efectivo con anterioridad al acto electoral (así lo reconocieron, por otra parte, los decretos reglamentarios). La Ley 25.600, en cambio, dispone expresamente que el aporte “deberá hacerse efectivo dentro de los 10 días hábiles siguientes a la fecha límite para la oficialización de candidaturas” (art. 29), o sea, previamente a los comicios.

CUADRO XXIX.5. *Momento del desembolso del aporte público directo con fines electorales*

<i>País</i>	<i>Previo</i>	<i>Posterior</i>	<i>Previo y posterior</i>	<i>Facilidades para nuevos partidos</i>	<i>Otros (financiamiento permanente)</i>
Argentina	Sí	No	No	Sí	Sí
Bolivia	No	No	Sí	No	No ^a
Brasil	No	No	No	No	Sí
Colombia	No	Sí	No	Sí	Sí
Costa Rica	No	Sí	No	No	No
Chile	No	No	Sí	Sí	No
Ecuador	No	Sí	No	No	Sí
El Salvador	No	No	Sí	No	No
Guatemala	No	No	Sí	No	Sí
Honduras	No	No	Sí	Sí	No
México	No	No	Sí	Sí	Sí
Nicaragua	No	Sí	No	No	No
Panamá	No	No	Sí	Sí	Sí
Paraguay	No	Sí	No	No	Sí
Perú	No	No	No	No	Sí
República Dominicana	No	No	Sí	No	Sí
Uruguay	No	No	Sí	No	No
Venezuela	No	No	No	No	No

^a En periodos no electorales, se brinda un financiamiento a los partidos para educación ciudadana y difusión de programas.

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

- a) Beneficios tributarios.
- b) Transporte.
- c) Apoyo para la divulgación (imprensa, tarifas postales preferenciales o exención de las mismas, etcétera).
- d) Subvenciones para grupos parlamentarios.
- e) Incentivos para la participación electoral.
- f) Otros (uso gratuito de inmuebles e infraestructura del Estado).

CUADRO XXIX.6. *Rubros del financiamiento público indirecto*

<i>País</i>	<i>Acceso gratuito a los medios públicos o privados</i>	<i>Exención impuestos/exoneraciones</i>	<i>Incentivos para divulgación/distribución de publicaciones</i>	<i>Uso de edificios públicos para actividades políticas</i>	<i>Transporte</i>
Argentina	Sí	Sí	No	No	No
Bolivia	Sí	No	No	No	No
Brasil	Sí	No	Sí	Sí	No
Colombia	Sí	No	Sí	No	Sí
Costa Rica	No	No	Sí	Sí	No
Chile	Sí	Sí	Sí	No	No
Ecuador	No	Sí	No	No	No
El Salvador	Sí ^a	No	No	No	Sí
Guatemala	Sí	No	Sí	No	No
Honduras	No	Sí	Sí	No	No ^b
México	Sí	Sí	Sí	Sí ^c	No
Nicaragua	No	Sí	No	No	No
Panamá	Sí	Sí	Sí	Sí	No
Paraguay	Sí	Sí	No	No	No
Perú	Sí	Sí	No	No	No
República Dominicana	Sí	No	No	No	No
Uruguay	Sí	No	No	No	No
Venezuela	No	No	No	No	No

^a En los medios de comunicación del Estado, pero en la práctica no se da.

^b En Honduras se da financiamiento para el transporte, pero en forma directa.

^c Previo permiso.

En América Latina no existe un sólo patrón de financiamiento público indirecto. Una de las modalidades de apoyo estatal indirecto más importante en la región son los beneficios tributarios asignados a los partidos políticos (Argentina, Chile, Ecuador, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Perú). Entre 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.

Existe también una tendencia a facilitar a los partidos políticos el uso gratuito de los inmuebles del Estado para reuniones, convenciones, etc. (Brasil, Costa Rica, México, Panamá). Otra tendencia 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 (Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Guatemala, Honduras, México y Panamá).

El acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación. Una de las formas más comunes de financiamiento público indirecto lo constituyen las facilidades para el acceso de los partidos a los medios de comunicación (véase el cuadro XXIX.7). En este campo, cabe distinguir según se trate de la televisión, la radio o la prensa escrita. En el caso de la televisión hay cinco modalidades principales: *a)* franja diaria y gratuita, como ocurre en Brasil y Chile; *b)* sistema mixto, donde existe acceso público gratuito, pero en el que predomina la modalidad de contratación publicitaria sin límite en los medios privados, como ocurre en Argentina; *c)* acceso plural y permanente, gratuito 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 periodo de la campaña electoral. De los 18 países estudiados, en 13 el Estado ofrece acceso gratuito a los medios de comunicación estatales, privados o a ambos (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, El Salvador,¹² Guatemala, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay), prevaleciendo empero el acceso gratuito a los medios estatales.

Brasil prohíbe en la televisión la propaganda electoral comercial, garantizándoles a cambio a los partidos una franja diaria de publicidad gratuita durante la campaña electoral. Chile, por su parte, prohíbe la contratación en televisión abierta, donde otorga la franja gratuita, pero es posible contratar propaganda electoral en radioemisoras, televisión por cable y prensa escrita. En el resto de los países existe acceso pagado a la televi-

¹² En el caso salvadoreño no se aplica en la práctica.

CUADRO XXIX.7. *Acceso a los medios de comunicación en América Latina*

<i>País</i>	<i>Prohibición de propaganda en los medios</i>	<i>Acceso gratuito a los medios</i>	<i>Fórmula de distribución de tiempos y espacios</i>
Argentina	No	Sí	Por igual entre partidos, confederaciones o coaliciones con listas de candidatos reconocidas oficialmente. En medios públicos y privados.
Bolivia	No	Sí	Por igual entre partidos o coaliciones y sus candidatos. Sólo en medios públicos.
Brasil	Sí (radio y televisión)	Sí	Un tercio por igual entre todos los partidos con candidatos legalmente inscritos, dos tercios dividido proporcionalmente entre número de representantes de cada partido ante Cámara de Diputados. En medios públicos y privados.
Colombia	No	Sí	Una parte por igual (70%) y otra proporcional al número de escaños en el Congreso (30%). Medios públicos y privados.
Costa Rica	No	No	—
Chile	Sí ^a	Sí	Elecciones presidenciales: por igual entre candidatos. Elecciones parlamentarias: proporcional al número de votos en las elecciones anteriores. En televisión pública y privada.
Ecuador	No	No	—
El Salvador	No	Sí	Por igual entre partidos. Sólo en radio y televisión del Estado (no se aplica en la práctica).
Guatemala	No	Sí	Por igual entre partidos. Sólo en radio y televisión del Estado, para dar a conocer programa político (30 minutos semanales durante procesos electorales).

^a Es factible contratar propaganda en radioemisoras, televisión por cable y prensa escrita.

CUADRO XXIX.7. *Acceso a los medios de comunicación... (conclusión)*

<i>País</i>	<i>Prohibición de propaganda en los medios</i>	<i>Acceso gratuito a los medios</i>	<i>Fórmula de distribución de tiempos y espacios</i>
Honduras	No	No	—
México	No	Sí	En periodo electoral, 96% se distribuirá entre los partidos que participaron en la elección anterior y cuentan con representantes en el Congreso, de la siguiente manera: 30% en forma igualitaria y 70% en forma proporcional a su fuerza electoral. Del tiempo de transmisión previsto, corresponderá a cada partido de nuevo registro sin representación en las cámaras del Congreso de la Unión 4% del total. En medios públicos y privados.
Nicaragua	No	No	—
Panamá	No	Sí	Por igual entre partidos. No hay franjas para los candidatos de libre postulación. Sólo en medios estatales.
Paraguay	No	Sí	Por igual entre partidos. En medios públicos y privados.
Perú	No	Sí	La mitad se distribuye por igual entre partidos y la mitad proporcional a la representación parlamentaria. Las nuevas fuerzas partidarias disponen de un tiempo equivalente al del partido político que tenga menor adjudicación de minutos. En medios públicos y privados.
República Dominicana	No	Sí	Por igual entre partidos. Sólo en medios de comunicación del Estado.
Uruguay	No	Sí	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 a 3% de los habilitados para votar. Sólo en medios públicos.
Venezuela	No	No	—

sión, 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 la misma, 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.¹³

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

4.2.3. *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 referirse 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, como contratos públicos, licencias u otros. Esta diversidad de modalidades e intencionalidades tras los aportes, plantea la necesidad de establecer la

¹³ 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.

diferencia entre contribuciones que son reflejo de una simple “participación en el financiamiento de los partidos”, de aquellas que persiguen la “compra de acceso o influencia” (Nassmacher 1993: 253). La introducción de límites y prohibiciones tiene como objetivo fundamental disminuir o eliminar estas últimas.

1) Prohibiciones y límites a las contribuciones privadas. En América Latina, la enorme corrupción ligada a la forma en que los partidos financian sus campañas electorales, así como los escándalos por la 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, 14 incluyen prohibiciones diversas (Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Chile, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela). Por su parte, Colombia, El Salvador, Panamá y Uruguay no presentan ningún tipo de prohibición (véase el cuadro XXIX.8).

Entre los 14 países con prohibiciones, se presentan varias tendencias. La mayoría (72%) establece sanciones a donativos originarios de gobiernos, instituciones o individuos extranjeros. Otra de las prohibiciones comunes (50% de los países) atañe a algún tipo de contribución de contratistas del Estado (Argentina, Bolivia, Chile, Ecuador, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay y Venezuela).

Asimismo, nueve países (50%) prevén prohibiciones respecto de las contribuciones anónimas, exceptuando aquellas realizadas a través de colectas populares (Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua y Venezuela). Es importante destacar que, en algunos países, a pesar de no haber una prohibición expresa sobre las donaciones anónimas, la normativa obliga a los partidos políticos a justificar el origen de todos los fondos recibidos, por lo que, en la práctica, opera una prohibición. Tal es el caso de Colombia, Costa Rica, Panamá y Paraguay. 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.

CUADRO XXIX.8. *Prohibiciones en cuanto al origen de las contribuciones privadas en América Latina*

País	Organizaciones				
	Extranjeras	políticas y sociales	Personas jurídicas	Contratistas del Estado	Anónimas
Argentina	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Bolivia	Sí ^a	Sí	No	Sí	Sí
Brasil	Sí	Sí	No	No	Sí
Colombia	No	No	No	No	No ^b
Costa Rica	Sí ^c	No	No	No	No ^d
Chile	Sí	Sí	Sí	Sí	No ^e
Ecuador	Sí	No	No	Sí	Sí
El Salvador	No	No	No	No	No
Guatemala	Sí	No	No	No	Sí
Honduras	Sí	No	Sí	Sí	Sí
México	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Nicaragua	No ^f	No	No	Sí	Sí
Panamá	No	No	No	No	No ^g
Paraguay	Sí	Sí	Sí	Sí	No ^h
Perú	Sí	No	No	No	No ⁱ
República Dominicana	Sí	No	No	No	No
Uruguay	No	No	No	No	No
Venezuela	Sí	No	No	Sí	Sí

^a Solamente se aceptan de personas jurídicas extranjeras, si es para asistencia técnica y capacitación.

^b No hay prohibición expresa, sin embargo la normativa obliga a los partidos y movimientos políticos a justificar el origen de los fondos recibidos, por lo tanto, en la práctica opera una prohibición.

^c Están prohibidas, excepto las donaciones destinadas a capacitación y asistencia técnica.

^d No hay prohibición expresa, sin embargo la normativa obliga a los partidos y movimientos políticos a justificar el origen de los fondos recibidos, por lo tanto, en la práctica opera una prohibición.

^e Existen límites para las donaciones anónimas, para las reservadas y las públicas, fijados en unidades de fomento.

^f No se prohíben, pero se indica que las donaciones provenientes del extranjero deben ser para fines de capacitación y asistencia técnica.

^g No hay prohibición expresa, sin embargo la normativa obliga a los partidos y movimientos políticos a justificar el origen de los fondos recibidos, por lo tanto, en la práctica opera una prohibición.

^h No hay prohibición expresamente, sin embargo la normativa obliga a los partidos y movimientos políticos a justificar el origen de los fondos recibidos, por lo tanto, en la práctica opera una prohibición.

ⁱ No regulado expresamente. Sin embargo, se permiten los aportes provenientes de actividades proselitistas en las que no se pueda determinar el donante hasta un límite de 30 UIT anuales.

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.

En efecto, en algunos países los límites se orientan a poner un tope o condicionamientos a las contribuciones individuales, como es el caso de Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Chile, Ecuador, Guatemala, México, Paraguay y Perú (véase el cuadro XXIX.9). 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 consideran 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 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.

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 (Sabato, 1991: 21-23):

a) Las agrupaciones o individuos que poseen algún tipo de prohibición o límite para participar directamente en el financiamiento de los partidos, por lo general tienden a buscar mecanismos para evadir esas barreras apoyando a los partidos y candidatos a través de algún tipo de financiamiento indirecto o de gastos independientes, los cuales son difíciles de detectar por los órganos de control o por los otros partidos.

b) Los límites generalmente producen mecanismos y prácticas contables “patológicamente creativas” que permiten hacer dichos límites menos eficaces.

c) 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 de llevar

Cuadro XXIX.9. *Límites al monto de las contribuciones privadas en América Latina*

<i>País</i>	<i>Límites al monto de las contribuciones</i>	<i>Máximo permitido</i>
Argentina	Sí	Personas jurídicas: no más de 1% del monto de los gastos permitidos por partido. Personas físicas: el límite es de 0.5% del total de gastos permitidos.
Bolivia	Sí	10% del presupuesto anual de la organización política.
Brasil	Sí	Las contribuciones no pueden superar 10% de los ingresos anuales de las personas físicas o 2% de la facturación bruta de las personas jurídicas.
Colombia	No	—
Costa Rica	Sí	Contribuciones de personas físicas o jurídicas nacionales: 45 veces el salario mínimo mensual por año.
Chile	Sí	Los límites para las donaciones anónimas, para las reservadas y para las públicas se fijan en unidades de fomento.
Ecuador	Sí	La contribución de las personas jurídicas nacionales no podrá exceder de 10% del monto máximo del gasto electoral autorizado para cada dignidad.
El Salvador	No	—
Guatemala	Sí	Ninguna persona individual o jurídica podrá hacer aportaciones que sobrepasen 10% del límite de gasto de campaña.
Honduras	No	—
México	Sí	El total de donaciones anuales por parte de simpatizantes para un partido no debe exceder de 10% del monto total del financiamiento público otorgado a todos los partidos por concepto de gastos ordinarios. Las aportaciones de dinero provenientes de personas físicas o morales facultadas tendrán un límite anual equivalente a 0.05% del monto total del financiamiento público otorgado a

Cuadro XXIX.9. *Límites a las contribuciones... (conclusión)*

<i>País</i>	<i>Límites al monto de las contribuciones</i>	<i>Máximo permitido</i>
		todos los partidos para las actividades ordinarias permanentes.
Nicaragua	No	—
Panamá	No	—
Paraguay	Sí	5 000 salarios mínimos diarios, ya sea de personas físicas o jurídicas.
Perú	Sí	Personas naturales o jurídicas 60 UIT anuales.
República Dominicana	No	—
Uruguay	No	—
Venezuela	No	—

a cabo un control efectivo 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 las mismas.¹⁴ 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 en atacar las irregularidades que 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 con-

¹⁴ Alemania es un buen ejemplo de los efectos positivos que se pueden alcanzar vía la publicidad.

tribuciones anónimas, así como todo tipo de aportaciones provenientes del extranjero. Cabe destacar, respecto de estas últimas, la prohibición incluso de aquellas donaciones orientadas a apoyar las actividades de formación, capacitación y educación de los partidos, ya que la experiencia comparada demuestra que abren un portillo peligroso que obstaculiza el ejercicio de un control adecuado sobre el destino último de las mismas.¹⁵ Son de notar, sin embargo, las dificultades para aplicar estas disposiciones en el contexto de la actual globalización (Njaim, 1997: 85).

5. MECANISMOS E INSTITUCIONES DE CONTROL

5.1. *La rendición de cuentas de los partidos políticos*

Una de las razones más importantes para regular el financiamiento de los partidos y las campañas electorales, usualmente relacionada con las opciones de “autonomía” y “transparencia”, es el empoderamiento de los votantes. Se argumenta, en este sentido, que al poner a disposición de la ciudadanía la información necesaria sobre los movimientos financieros de los partidos, se posibilita al elector tomar una decisión informada el día de las elecciones. De esta forma queda en manos del electorado, la sociedad civil y los medios de prensa, la posibilidad de una sanción efectiva que promueva la buena conducta entre partidos y candidatos. La rendición de cuentas y la divulgación de la información se tornan, en consecuencia, en dos de los recursos más efectivos para controlar los movimientos financieros de los partidos políticos y candidatos, y para evitar —o al menos reducir— los excesos en el financiamiento de las campañas y la influencia del dinero ilícito.

Como bien lo señala Ferreira, el desafío en esta materia pasa entonces por crear los medios para que la relación entre dinero y política sea cada vez más transparente y posibilite al ciudadano el ejercicio del voto informado, a la vez que estimule a los partidos a ejercer un control recíproco para ajustar su conducta a las normas y a las expectativas de la ciudadanía (Ferreira Rubio, 2004).

¹⁵ En Costa Rica el Tribunal Supremo Electoral ha venido advirtiendo acerca del peligro que entraña esta modalidad y aboga, consecuentemente, en favor de prohibir toda contribución externa aún en los casos en que se tratare de financiar actividades de capacitación, por la dificultad que existe para evitar que estas contribuciones terminen desviándose hacia otros objetivos.

El análisis de las características de la región en relación con esta cuestión, evidencia que la mayor parte de los países latinoamericanos (89%) ha incorporado en sus legislaciones la obligación de rendir cuentas, con excepción de El Salvador y Uruguay.

Elementos fundamentales para el ejercicio de una eficiente rendición de cuentas son (Ferreira Rubio, 2004): la relevancia de la información, los sujetos responsables de la rendición, la oportunidad de su presentación, la uniformidad de los datos aportados y la facilidad de acceso a la información, y la capacidad de los órganos de control.

Un mapeo comparado de los 18 países latinoamericanos sobre estos elementos permite señalar:

a) Si bien la rendición de cuentas se encuentra, en algunos países, dirigida fundamentalmente a responder por el buen manejo y destino de los fondos provenientes del Estado, en América Latina hay una tendencia al establecimiento de procedimientos que incluyen tanto la rendición de cuentas relativa a las subvenciones públicas como a los ingresos de carácter privado y a los movimientos financieros de los partidos realizados sobre la base de tales contribuciones, siendo Guatemala el único país en que la rendición de cuentas está ligada estrictamente al financiamiento público. En los países restantes deben hacerse públicos o someterse a consideración del órgano de control los movimientos financieros realizados tanto con fondos públicos como privados.

b) Aunque la obligación de rendir cuentas debe alcanzar a todos los actores importantes en el proceso de financiamiento, en América Latina, en casi todos los casos (89%), la tarea de la rendición recae fundamentalmente en los partidos políticos, siendo pocos los países en los que la legislación electoral involucra a los candidatos u otros actores en este procedimiento. Este comportamiento claramente se mueve en contra del objetivo de transparencia. De igual modo es importante indicar que no basta con registrar los ingresos del partido o candidato: las rendiciones de cuentas deben reflejar también, y de manera detallada, todos sus gastos a fin de establecer la relación entre ingresos y egresos y medir el nivel de transparencia en el manejo de las cuentas.

c) No es muy común en la región que los funcionarios electos (o que hayan asumido su cargo) sean removidos de su puesto en caso de que la información sobre rendición de cuentas demuestre algún tipo de transgresión a las normas que rigen el financiamiento de los partidos y las cam-

pañías. Además del volumen de información que genera 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 sólo judicialmente, sino también a través del voto popular.

d) Los órganos encargados del control y auditoría carecen, en muchos casos, de la infraestructura y el presupuesto para desarrollar las funciones previstas en la ley. Asimismo, muchos de ellos son integrados con criterios partidarios, por lo que difícilmente cuentan con la independencia de criterio necesaria para ejercer la labor de control (Ferreira Rubio, 2004).

Por todo ello, es imperativo avanzar hacia el diseño de mecanismos que faciliten una rendición de cuentas clara y detallada, que establezcan responsabilidades de todos los involucrados en el manejo de las finanzas y que permitan la verificación y control de la información. Asimismo, es prioritario contar con instituciones que ejerzan una verdadera fiscalización sobre el uso del dinero en la política. No tiene sentido, por ejemplo, requerir un alto volumen de información, si no se cuenta con los instrumentos y recursos para procesarla adecuada y oportunamente.

El cuadro XXIX.10 refleja el estado de la situación en el tema de la rendición de cuentas en los países en estudio.

5.2. *Divulgación*

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 los 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, ésta es aún incipiente y se refiere principalmente a la publicación en gacetas y diarios oficiales, normalmente de poca circulación. En nueve de los 18 países estudiados existe algún tipo de disposición al respecto (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá y Perú).

La publicación en los diarios oficiales no produce mayores efectos en términos de control, dado que la información de los ingresos y gastos de

CUADRO XXIX.10. *Financiamiento de la política: rendición de cuentas*

País	Contenido de rendición		Sujeto obligado a rendir cuentas			Cuándo se rinde cuentas	
	Aportes	Gastos	Partidos	Candidatos	Otros	Antes elección	Después elección
Argentina	X	X	X		Ministerio del Interior	X	X
Bolivia	X	X	X				X
Brasil	X	X	X	X		X ^a	X
Chile	X	X	X	X			X
Colombia	X	X	X	X	ONG que recaudan fondos para los partidos		X
Costa Rica	X	X ^b	X			X	X
Ecuador	X	X	X		ONG facultadas Tribunal Electoral		X
El Salvador ^c	—	—	—	—	—	—	—
Guatemala		X ^d	X ^d				X
Honduras	X	X	X				X
México	X	X	X		IFE		X
Nicaragua	X	X	X			X ^e	X
Panamá	X ^e	X ^f	X	X			X
Paraguay	X	X	X	X	Movimientos políticos		X
Perú	X	X	X				X ^g
República Dominicana	X	X	X				X
Uruguay ^c	—	—	—	—	—	—	—
Venezuela	X		X	X			X

^a Al momento de inscribir la candidatura se presenta un presupuesto de lo que se estima gastar. Además se deben presentar balances mensuales en los cuatro meses anteriores a la elección.

^b Sólo los gastos reembolsables por el Estado.

^c No hay obligación de rendir cuentas.

^d Sólo fondos públicos.

^e Voluntario para los partidos.

^f Contribuciones privadas.

^g Sólo los gastos subsidiables por el Estado.

^h Presentación anual sea o no año electoral.

FUENTE: Ferreira Rubio, 2004.

los partidos no llega todavía a la 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 a la causa electoral o permanente de los partidos resulta trascendental para verificar la coherencia del discurso de los candidatos y la sinceridad de la postura de los partidos en relación con determinados temas. Sólo con este tipo de información, los electores estarán en capacidad de emitir un “voto informado” (Ferreira Rubio, 1998, cit. en Zovatto, 2003: 73). Ése 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” (Nassmacher, 1993: 258).

Aunque en América Latina se han producido avances en cuanto a la rendición de cuentas, aún resta mucho por andar en el terreno de la divulgación. Adicionalmente, en pocos países se ha adoptado legislación para regular el cabildeo. Así tenemos como asignatura pendiente, no sólo el establecimiento de normativas que incorporen la obligación de divulgar en aquellos países que no lo consideran, sino también la búsqueda de la simplificación de los mecanismos de acceso a la información (fomentar el uso de internet para la divulgación de la información, por ejemplo), y con especial énfasis la eliminación de las normas que prohíben la difusión o protegen el anonimato.

En suma, pese a los avances, todavía existe en la región una gran distancia entre la retórica y la práctica. De ahí la importancia de implantar reglas claras, pero al mismo tiempo de fortalecer los órganos de control y el régimen de sanciones que coadyuven al cumplimiento de las mismas. Otras medidas para mejorar la transparencia son: exigir una contabilidad más detallada e informes de mejor calidad técnica, desarrollar las capacidades de los órganos de control, fortalecer la aplicación de las leyes, apoyar a los partidos y líderes políticos que están a favor de este objetivo y favorecer el intercambio de experiencias comparadas.¹⁶

¹⁶ Consúltese G. Ward en el *Informe global sobre corrupción* de Transparencia Internacional: www.transparency.org.

5.3. *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 (11) la labor de control y supervisión de los movimientos económicos de los partidos recae exclusivamente 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 Salvador).¹⁷ En una tercera categoría tanto la institución electoral como la Contraloría General de la República se responsabilizan de dicha labor (Costa Rica, Nicaragua,¹⁸ Panamá y República Dominicana), aunque en Panamá interviene la Contraloría solamente en relación con el aporte estatal. Finalmente, está el caso de Argentina, que no puede ubicarse en las clasificaciones anteriores, ya que la tarea de supervisión es llevada a cabo por los jueces federales (véase el cuadro XXIX.11).

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 financiamiento político, 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 instaurar 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

¹⁷ 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.

¹⁸ En Nicaragua también interviene el Ministerio de Hacienda y Crédito y una Procuraduría Específica Electoral.

CUADRO XXIX.11. *Órganos de control*

<i>País</i>	<i>Entes de control</i>
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	Corte de cuentas ^a
Guatemala	Órgano electoral
Honduras	Órgano electoral
México	Órgano electoral
Nicaragua	Contraloría general, Órgano electoral ^b
Panamá	Órgano electoral/Contraloría general ^c
Paraguay	Órgano electoral
Perú	Órgano electoral
República Dominicana	Órgano electoral/Contraloría general
Uruguay	No hay
Venezuela	Órgano electoral

^a En la práctica no ejerce ese control.

^b Coadyuva en la labor de control la Procuraduría Específica Electoral, que depende de la Procuraduría General de la República y que es creada seis meses antes de las elecciones. Cesa en funciones una vez concluida su labor.

^c La Contraloría interviene en lo relacionado con el aporte estatal.

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 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, ex 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, ya que la autoridad electoral generalmente tiene al alcance mayores mecanismos para seguir el rastro de los gastos (en radio, televisión, prensa, propaganda diversa). Finalmente, importa destacar que para el logro de estos objetivos es importante ayudar a que los partidos cuenten con un sistema contable uniforme; cabe 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 en algunos países incluyen modificaciones adicionales a las arriba señaladas, pero siempre dentro de la tendencia a 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 ayuden a evitar problemas y que no se limiten tan sólo 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, los medios de comunicación, 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 registros de aportantes, haciéndolos más claros, y *v*) establecer en el 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 (De la Calle, 1998: 16-17).

6. 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 las mismas. 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. Estas debilidades inciden en que, en muchas ocasiones, las sanciones no tengan ni efecto práctico ni repercusiones reales sobre las prácticas que prevalecen, tanto en el campo de las contribuciones como en la administración de recursos financieros.

Para resolver estas limitaciones se vienen llevando a cabo reformas en varios países de la región con el propósito de endurecer las sanciones, a la vez que para fortalecer los mecanismos responsables de su aplicación. En este sentido, además de las tradicionales sanciones basadas en multas (hoy las más comunes), algunos países han legislado la figura del financiamiento ilícito como delito autónomo, así como la introducción de nuevas puniciones, como la inelegibilidad por tiempo determinado del candidato infractor (caso de Honduras, Nicaragua, Ecuador, entre otros), o bien la anulación, la pérdida de investidura o la revocatoria del mandato en aquellos casos en que el funcionario electo hubiera tomado posesión de su cargo, tal y como rige en Ecuador y en Colombia.

Se evidencia también una tendencia a la 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 la libertad en diversos grados (véase el cuadro XXIX.12). Nueve países establecen sanciones penales, en algunos casos dirigidas a candidatos y en otros a los donantes. De ellos, cuatro estipulan específicamente la privación de la libertad dentro de sus regulaciones (Costa Rica, México, Paraguay y Venezuela). No obstante, aunque compartimos la idea del endurecimiento de las penas, especialmente mediante 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.

Existen a la fecha dos países que no prevén sanciones por transgresión de las disposiciones legales relacionadas específicamente con el tema del financiamiento: El Salvador y República Dominicana no estipulan sanción alguna a las violaciones de este tipo. El caso del régimen de sanciones en

CUADRO XXIX. 12. *Régimen de sanciones*

<i>País</i>	<i>Sanciones pecuniarias</i>			<i>Sanciones penales</i>		<i>Sanciones administrativas</i>	<i>Otras sanciones</i>
	<i>Por partido</i>	<i>Por candidato</i>	<i>Por donante</i>	<i>Por candidatos</i>	<i>Por donantes</i>		
Argentina	Sí	No	Sí	No	Sí	No	No
Bolivia	Sí	No	No	No	No	Sí	No
Brasil	Sí	Sí	Sí	No	No	Sí	No
Chile	Sí	Sí	Sí	No	No	No	No
Colombia	Sí	Sí	No	Sí	No	Sí	No
Costa Rica	Sí	No	No	No	Sí	No	No
Ecuador	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No
El Salvador	No	No	No	No	No	No	No
Guatemala	No	No	No	No ^a	No ^a	No ^a	No
Honduras	Sí	Sí	No	No	No	Sí	No
México	Sí	No	No	Sí	Sí ^b	Sí	Sí
Nicaragua	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Panamá	Sí	Sí	No	Sí	No	Sí	No
Paraguay	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No
Perú	Sí	No	No	No	No	No	No
República Dominicana	No	No	No	No	No	No	No
Uruguay	Sí	No	No	No	No	No	No
Venezuela	Sí	Sí	No	Sí	No	No	No

^a La última reforma a la ley contempla la aplicación de sanciones administrativas y penales, pero sin definición clara dentro del mismo marco legal.

^b Sólo si el donante es servidor público federal.

Guatemala, de reciente inclusión en la legislación, aún no está claramente definido.

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 a los donantes (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México, Nicaragua, etc.), 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

CUADRO XXIX.13. *Resumen de los textos legales sobre financiamiento de partidos políticos y campañas electorales en América Latina*

<i>País</i>	<i>Constitución</i>	<i>Leyes electorales/ partidos políticos</i>	<i>Artículos de referencia</i>
Argentina	1994 (Artículo 38)	Ley Orgánica de los Partidos Políticos 23298, del 30 de septiembre de 1985.	Artículo 7.
		Ley de Financiamiento de los Partidos Políticos, 25600 del 12 de junio de 2002.	Texto completo.
		Ley 19945, Código Electoral del 18 de agosto de 1983 y sus reformas.	Artículos 64 <i>quarter</i> , 128 <i>bis</i> , 128 <i>ter.</i> y 133 <i>bis</i> .
Bolivia	1995	Código Electoral, Ley 1984 del 4 de diciembre de 2001.	Artículos del 115 al 120.
		Ley de Partidos Políticos, 1983 de 25 de junio de 1999.	Artículos 50 a 64.
Brasil	1988 (Artículo 17)	Ley Orgánica de Partidos Políticos, 9096 del 19 de septiembre de 1995.	Artículos 30 al 49 y 51.
		Ley Electoral 9504, del 30 de septiembre de 1997.	Artículos 17 al 33, y del 43 al 57.
Colombia	1991 (Artículo 109, 110, 111)	Estatuto básico de los partidos políticos 130/94, del 23 de marzo de 1994.	Artículos 12 al 22, 25, 26, 28, 30 y 31.
		Acto Legislativo 1 del 2003.	Artículos 107, 109, 110 y 111.
Costa Rica	1949 (Artículo 96)	Código Electoral, Ley 1536/52 del 10 de diciembre de 1952.	Artículo 57 <i>bis</i> , y del 176 al 194.

CUADRO XXIX.13. *Resumen de los textos legales... (continuación)*

<i>País</i>	<i>Constitución</i>	<i>Leyes electorales/ partidos políticos</i>	<i>Artículos de referencia</i>
Chile	1980 (Artículo 19)	Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinio, 18700 del 6 de mayo de 1988.	Artículos 30 y 31.
		Ley Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos, 18603/87, del 23 de marzo de 1987.	Artículos 33 al 36.
		Ley Orgánica sobre Transparencia, límite y control del Gasto Electoral, 19884/03, del 7 de julio del 2003.	Texto completo.
Ecuador	1998 (Artículo 116)	Codificación de la Ley de Elecciones, del 11 de julio de 2000.	Artículos 20 y 142.
		Ley de Partidos Políticos, del 1 de noviembre de 2000.	Artículos 32, 57 a 62 y 64.
		Ley Orgánica del Control del Gasto Electoral y de la propaganda electoral, del 22 de marzo de 2000.	Texto completo.
El Salvador	1983 (Artículo 210)	Código Electoral. Decreto 417/92 del 14 de diciembre de 1992.	Artículos 187 a 195.
Guatemala	1985 (Título VIII, disposiciones transitorias, capítulo único, art. 17)	Ley Electoral y de Partidos Políticos, 1-85 del 3 de diciembre de 1985.	Artículos del 20 al 22, 65, 125, 150, y del 221 al 223.
		Decreto 10-04. Reformas constitucionales y régimen electoral, del 21 de abril de 2004.	Artículo 21

CUADRO XXIX. 13. *Resumen de los textos legales... (continuación)*

<i>País</i>	<i>Constitución</i>	<i>Leyes electorales/ Partidos políticos</i>	<i>Artículos de referencia</i>
Honduras	1982 (Artículos 49 y 50)	Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas 53/81 del 19 de mayo de 1981.	Artículo 23, del 33 al 38, 64, y del 242 al 246.
México	1917 (Artículo 41)	Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales del 22 de noviembre de 1996.	Artículos del 34 al 38, del 41 al 55, 182A, 183, 190, 191, y del 268 al 272.
Nicaragua	1987	Ley Electoral 331 de enero de 2000.	Artículos 10, 62, 63, 86, 90 al 106, 137 y 177.
Panamá	1972 (Artículos 140 y 141)	Código Electoral, Ley 11/83, reformado el 22 de febrero de 2003.	Artículos del 166 al 173, 364, 365 y 367.
Paraguay	1992	Código Electoral, Ley 834 del 17 de abril de 1996.	Artículos 63 al 75, del 276 al 284, 301, 302, 304, 305, 336 y 337.
Perú	1993 (Artículo 35)	Ley de Partidos Políticos del 1 de noviembre de 2003. Ley Orgánica de Elecciones 26859/97 del 1 octubre de 1997.	Artículos del 28 al 41. Artículos 183, 192, 361 y 362.
República Dominicana	2002	Ley Electoral 275-97, del 21 de diciembre de 1997.	Artículos del 47 al 55, y 94.
Uruguay	1967	No hay legislación permanente. Desde 1928 el financiamiento público se otorga mediante leyes <i>ad hoc</i> que se aprueban antes de cada acto electoral.	

CUADRO XXIX. 13. *Resumen de los textos legales... (conclusión)*

<i>País</i>	<i>Constitución</i>	<i>Leyes electorales/ partidos políticos</i>	<i>Artículos de referencia</i>
Venezuela	1999 (Artículo 67, 293)	Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política, del 13 de diciembre de 1997.	Artículos 75, 199, 201 a 203, 209 a 213, 215, 255, 258, 261, 262 y 263.
		Ley Orgánica del Poder Electoral, 37573 del 19 de noviembre de 2002.	Artículos 33 y 69.
		Ley de Partidos Políticos, reuniones públicas y manifestaciones, según la Gaceta Oficial 27620 del 16 de diciembre de 1964.	Artículo 25 y 35

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 incluya no sólo las tradicionales multas, sino también penas 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 violación a la legislación electoral.

7. CONSIDERACIONES FINALES

Desde 1978 —inicio de la transición democrática en América Latina— hasta 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 éste 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 la región, 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 de 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 casi la totalidad de los países de la región, superan ampliamente a los fondos públicos; presunción que se ve reforzada por los frecuentes escándalos de corrupción, financiamiento ilegal, narcodinero, etcétera.

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

Debido a la combinación de múltiples factores (regulación inadecuada, ineficacia de los órganos de control y del régimen de sanciones) y prácticas políticas hasta ahora favorables a la transgresión, el financiamiento público, más que sustitutivo del privado, ha funcionado hasta ahora como aditamento del mismo. 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. Ésta es una de las grandes lagunas regionales, con excepción de unos po-

cos 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 40 y 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 financiamiento político 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 campañas,¹⁹ 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 influencias 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 no son acompañadas del necesario cambio en la manera de hacer política, es decir, en la actitud, los valores y el comportamiento mismo

¹⁹ Vale la pena mencionar que uno de los efectos “perversos” que el acortamiento de las campañas puede generar es que los candidatos verán reducidas las oportunidades para visitar las diversas áreas del país en este periodo, lo cual incidirá 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, 23 de marzo de 2000, México.

de los políticos, para dejar de lado, de una vez por todas, el modelo de “políticos de negocio”. Para decirlo en palabras de De la Calle (1998: 25): “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”. 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 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 éstos están llamados a desempeñar, no sólo en la tarea de seguimiento de cuánto se gasta, cómo se gasta, quién lo financia, etc., sino además en la vigilancia sobre quiénes y con qué procedimientos se otorga la contratación de obras y servicios del Estado.

En suma, nuestra época demanda un reaceramiento 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, el financiamiento de la política desempeña un papel central.