



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](mailto:info@idea.int) Web: [www.idea.int](http://www.idea.int)**

# XXXI. LA FISCALIZACIÓN DE LOS GASTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

ALONSO LUJAMBIO

## 1. INTRODUCCIÓN

El presente capítulo pretende contribuir, así sea modestamente, al debate sobre los instrumentos de control y fiscalización de los gastos de los partidos políticos (al respecto véase también el cap. XIX de esta obra). La perspectiva aquí asumida está marcada por la experiencia producto de mi labor profesional en diversos organismos estrechamente relacionados con la temática tratada.

Aquí se ofrece, en primer lugar, una propuesta de marco analítico que contribuye a ordenar el debate sobre los distintos tipos de instrumentos de control y fiscalización disponibles para las autoridades encargadas de hacer valer las leyes relativas a los ingresos y, especialmente, los gastos de los partidos políticos. Posteriormente, el ensayo reflexiona comparativamente sobre los dilemas centrales de la acción fiscalizadora de las autoridades competentes a la luz de los instrumentos de control con que cuentan, pero también en función del tipo de normas que deben hacer cumplir. Al final del capítulo se plantean algunas conclusiones generales.

En lo concerniente al referente empírico, los casos latinoamericanos, este capítulo recurre a las observaciones incluidas en los trabajos de Daniel Zovatto, publicado bajo el título “América Latina” en *Dinero y contienda político-electoral. Reto de la democracia*, de 2003, y de Carlos Navarro, estudio titulado “Regímenes de financiamiento y fiscalización y garantías de equidad en la contienda electoral”, del mismo año.

Estos dos estudios comparativos de los sistemas de financiamiento de los partidos políticos en América Latina destacan porque, a diferencia de análisis previos, han reordenado las variables relevantes de la comparación pero, a la vez, y esto los hace singularmente novedosos, han destacado ya la reflexión comparada de los instrumentos de control con que cuentan las autoridades fiscalizadoras para hacer valer el conjunto de normas relati-

vas al origen y destino de los recursos de que disponen los partidos políticos, actores centrales de la competencia democrática.

En su ensayo, Zovatto comparó por un lado el estado del diseño institucional del financiamiento de los partidos políticos en 18 países del subcontinente latinoamericano hacia finales del siglo xx. Por otro lado, y ya en la órbita del control y de la fiscalización de los recursos de los partidos políticos, Zovatto detectó que en 11 casos es el órgano electoral el encargado de realizar estas tareas, en cuatro es el órgano electoral junto con otros órganos del Estado, en un caso son jueces federales (Argentina) y en un caso nadie realiza esa función (Uruguay). En su contribución, Zovatto alertó sobre el riesgo de no enfatizar, en el diseño institucional, la relevancia de las capacidades y atribuciones de dichas autoridades para llevar a cabo la función de control y fiscalización, y sobre su eventual partidización. Asimismo, subrayó la importancia de la publicidad o *disclosure* de la información financiera de los partidos políticos como instrumento de control; clasificó los países latinoamericanos de acuerdo con los actores obligados a rendir cuentas y con el tipo de informes que deben presentar a la autoridad competente, y reflexionó sobre la relevancia del régimen de sanciones frente a la violación de la normatividad en materia de financiamiento. El texto de Zovatto supuso un giro en la literatura comparada sobre América Latina, pues ofreció los primeros trazos analíticos para el estudio sistemático de los dilemas de *enforcement*, o de aplicación efectiva, de las normas relativas al financiamiento de la competencia democrática en el subcontinente.

Posteriormente, Navarro introdujo al análisis comparado la duración de las campañas como variable relevante para el financiamiento de los partidos políticos, el monto específico de los topes de gasto de campaña en el subcontinente, y ofreció nuevos detalles sobre fuentes de financiamiento prohibidas y sobre las fórmulas para establecer los límites al financiamiento de las fuentes permitidas. Navarro detuvo también su atención en la variable “fiscalización y control”. Amén de que introdujo nuevos elementos para el análisis comparado, como el tipo de límites a los gastos de campaña, de muy relevantes implicaciones para la tarea fiscalizadora en 12 países del subcontinente, la principal aportación de Navarro fue su clasificación de los países de América Latina en relación con las capacidades de fiscalizar y controlar las finanzas de los partidos políticos por parte de las autoridades competentes, los órganos electorales. Así, Navarro encontró —a partir del estudio de cinco varia-

bles—<sup>1</sup> cinco sistemas “laxos” de control (Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá), siete sistemas de nivel “medio” (Bolivia, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela), cinco sistemas de control “integral” (Argentina, Brasil, Chile, México y Puerto Rico) y dos sistemas “desregulados” (El Salvador y Uruguay). El ensayo de Navarro supuso un avance notable en la literatura, pues amplió el análisis comparado de los instrumentos para hacer valer las leyes relativas al financiamiento de partidos y campañas en América Latina.

## 2. UNA PROPUESTA DE MARCO ANALÍTICO

El análisis del conjunto, y de la suficiencia o insuficiencia, de las atribuciones de los órganos electorales para fiscalizar el origen y el destino de los recursos de los partidos políticos es dependiente en gran medida de la densidad normativa cuyo cabal cumplimiento tiene que revisar. En los hechos, lo que los órganos electorales deben hacer no es fiscalizar el origen y destino de los recursos de los partidos políticos, sino el cumplimiento de las normas en relación con el origen y el destino de sus recursos. Esto que parece obvio no lo es tanto cuando se debate el asunto. Si el marco normativo que regula la vida de los partidos y la competencia entre ellos no establece ningún tipo de regla en relación con el origen y destino de sus recursos, entonces no hay dilema de fiscalización alguno que enfrentar. En el otro extremo, puede haber marcos normativos de enorme densidad, en la medida en que la ley quiere tutelar un conjunto muy amplio, así sea de diversa jerarquía, de bienes jurídicos. Son pues la densidad normativa, junto con la combinación específica de los bienes jurídicos que quiere tutelar la normatividad, las dos variables que han de definir, con precisión, la suficiencia o insuficiencia de los instrumentos de fiscalización y control.

Una determinada dotación de atribuciones fiscalizadoras puede ser útil y pertinente para hacer valer determinadas normas y no otras. En consecuencia, la dotación de atribuciones ha de verse a la luz de las normas específicas que se quieren hacer valer con eficacia, es decir, de la densidad normativa del sistema. Un órgano electoral puede estar muy bien dotado del personal técnico para realizar una auditoría a un partido político sobre

<sup>1</sup> Rendición de informes periódicos, rendición de informes de campaña, atribuciones del órgano de control, publicidad o *disclosure* de la información contenida en los informes de los partidos y régimen de sanciones.

los recursos públicos recibidos y sobre los recursos privados que declara haber recibido. En ese caso, la auditoría a las finanzas de un partido político puede ser de excepcional calidad en relación con el uso de los recursos públicos (y privados declarados). De la auditoría se desprenderá si el partido utilizó con apego a derecho los recursos que declara haber recibido. En ese caso estamos ante un instrumento directo de control, que es la auditoría. Sin embargo, la auditoría a las finanzas formales no es capaz de detectar si el partido recibió recursos de fuentes prohibidas y que —llevando “doble contabilidad”— no registró contablemente, o que registró atribuyéndole el origen del recurso a otra fuente. Para intentar detectar esas conductas ilegales, la auditoría rutinaria a las finanzas oficiales, formales, de los partidos políticos, no es el instrumento idóneo. Para ello se requiere de instrumentos indirectos de control.

En general se encuentran, en primer lugar, instrumentos directos e indirectos de control y, en segundo lugar, instrumentos de investigación. El instrumento directo de control por excelencia es la auditoría a las finanzas partidarias. En algunos países, la auditoría realizada está precedida de una certificación de algún despacho privado de auditoría o contador público independiente (como en Argentina, Brasil, Ecuador y Honduras), lo cual no es determinante, pero coloca a los partidos en un contexto mayor de exigencia.

Distingo, por otro lado, tres instrumentos indirectos, de la máxima relevancia (dependiendo, claro está, de la densidad normativa del sistema).

En primer lugar, el monitoreo de gasto. Si se tiene evidencia de gastos no reportados por el partido político, entonces es posible hacer inferencias sobre los ingresos no reportados. Sin embargo, el monitoreo de gasto no puede ser, nunca, omniabarcante. Es un instrumento privilegiado, pero tiene sus límites, pues sólo es susceptible de monitoreo el gasto que deja huella. El gasto que deja huella por excelencia es el que se realiza en los medios masivos de comunicación (prensa, radio y televisión), y ahí tiende a concentrarse un gran volumen de recursos estratégicos de campaña.

En segundo lugar, la publicidad o *disclosure* de la información financiera de los partidos políticos. Suele atribuírsele a este instrumento indirecto una importancia muy subrayada. Y la tiene, si bien esto merece un conjunto amplio de reflexiones. El *disclosure* suele generar grandes cantidades de información que ni los órganos de control, ni los medios de comunicación, ni los votantes son capaces de asimilar (Zovatto, 2003). La ponderación del poder y la utilidad de la publicidad o *disclosure* como instrumento de con-

trol indirecto está subordinada a la densidad normativa del sistema y a la evaluación de los alcances y límites de los instrumentos de control directo. Para efectos de control, no ayuda mucho la publicidad de los estados financieros de los partidos políticos si no se incluye información desagregada que pueda ser compulsada por los ciudadanos. Existen marcos legales que prohíben las aportaciones privadas anónimas. La auditoría como instrumento directo de control no es poderosa para saber si los donantes reportados existen realmente o son falsos, o si utilizaron a interpósitas personas para fragmentar los donativos y así no superar “formalmente” los límites impuestos a dichas aportaciones. Sería laboriosísimo, consumidor de mucho tiempo y eventualmente ineficaz, la compulsión directa de la autoridad electoral con la hacendaria para realizar verificaciones rutinarias en el marco de una auditoría. Podría ser muy laborioso el ejercicio por la cantidad de acciones administrativas que supondría, y quizá resultaría ineficaz, si la información proveída a la autoridad hacendaria también se falseó. Aquí la publicidad o *disclosure* puede ser especialmente útil, pues cualquier ciudadano puede identificar en el listado un dato falso o incompleto a la luz de la información con la que cuenta sobre donantes conocidos, personas fallecidas, etc. Sin embargo, la utilidad de la publicidad o *disclosure* como instrumento de control indirecto dependerá en términos generales: 1) del grado de socialización de las reglas entre los ciudadanos, pues si éstos no saben qué está permitido y qué está prohibido no pueden servir a la autoridad como instrumento indirecto —“auditoría ciudadana”— de control; 2) de la facilidad con que el ciudadano pueda hacerle saber a la autoridad electoral sobre el carácter falso o incompleto de la información publicada y, en última instancia, 3) de la capacidad de la autoridad electoral para investigar la verdad de los hechos.

El tercer instrumento indirecto de control es la coadyuvancia de otras autoridades, que pueden detectar un problema y hacérselo saber a la autoridad electoral. Es en verdad imposible exigirle a la autoridad electoral que haga valer la ley en el marco general de un precario Estado de derecho. A través del instrumento directo de control por excelencia que es la auditoría, resulta imposible saber si un partido recibió, y no reportó, recursos de una fuente pública prohibida por la legislación, sea del Poder Ejecutivo, o de un gobierno municipal, o de una empresa pública. Esto es así porque las contabilidades no suelen exhibir sino ocultar las irregularidades. Por otro lado, sería absurdo que las autoridades electorales auditaran de rutina a las otras autoridades del Estado para ver si desviaron recursos públi-

cos para favorecer a este o aquel partido político. Aquí la labor de fiscalización que realizan los congresos es de fundamental importancia, así como las contralorías comúnmente a cargo de los poderes ejecutivos. La efectividad de esta coadyuvancia depende de múltiples factores: si el auditor congresional es agente de un partido político quizá lo favorezca con el silencio o la omisión, o perjudique a otros con acciones desbordadas. Lo mismo puede suceder con las contralorías a cargo de los poderes ejecutivos. La alternancia puede ayudar a que se vigilen unos a otros respecto de hechos acontecidos en el pasado, pero difícilmente el contralor interno de un gobierno será especialmente activo en la realización de pesquisas sobre las presuntas desviaciones de recursos a favor del partido político que está en el poder. Los métodos de nombramiento de estas instancias, así como la fragmentación del sistema de partidos, son variables centrales en la explicación de la potencia efectiva de este instrumento indirecto de control por parte de los órganos electorales.

Por otro lado, son de fundamental importancia los instrumentos de investigación con que cuenta la autoridad electoral para hacer valer la ley. No es creíble esperar que las eventuales grandes irregularidades sean descubiertas y cabalmente conocidas y esclarecidas a través de los instrumentos directos de control (especialmente la auditoría), pues las irregularidades no suelen reportarse. Al contrario, por naturaleza está la intención de ocultarlas por parte de quienes las orquestan. La existencia de instrumentos poderosos de investigación es imprescindible para cerrar el círculo del control. No tiene sentido la publicidad o *disclosure* si una vez que el ciudadano denuncia una presunta irregularidad, la autoridad electoral es impotente para conocer la verdad de los hechos, las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se produjeron y los montos que involucraron las irregularidades cometidas. Instrumento privilegiadísimo es aquí el acceso a la información resguardada por el secreto bancario, pero también por el secreto fiscal. Otros instrumentos de investigación pueden ser de especial relevancia: por ejemplo, la obligación de las empresas y de cualquier persona física de contestar bajo protesta de decir verdad y de manera documentada a los requerimientos de información que la autoridad electoral le formule en el desahogo de una investigación de presuntas anomalías. Otro instrumento, complementario, puede ser la solicitud a la autoridad hacendaria para que realice una auditoría a determinada persona física o moral, de modo que pueda hacerse de mayores elementos para conocer la verdad sobre un hecho oscuro.

Por otro lado, es especialmente importante que la norma defina con precisión qué puede activar el inicio de una investigación por parte de la autoridad. Puede ser 1) la presentación de una queja o de una demanda de investigación de un partido político en contra de otro, con un mínimo de elementos indiciarios que justifiquen el arranque de las pesquisas; 2) el inicio de oficio de la investigación por parte de la autoridad, a partir de elementos diversos que le permitan presumir la existencia de irregularidades; y 3) la comunicación de presuntas irregularidades por parte de un tercero, identificándose con precisión o de manera anónima.

Este último punto es clave. No es inusual que la autoridad electoral conozca de presuntas irregularidades de fuentes no identificadas, pero eventualmente vinculadas a los equipos de campaña de candidatos y partidos. Con frecuencia un conflicto interno, o una promesa incumplida de pago o de cargo, o una traición entre otrora amigos políticos, lleve a la “filtración” de información a la autoridad electoral sobre presuntas irregularidades cometidas por quienes en el pasado eran aliados y hoy son adversarios o hasta enemigos. Siempre es difícil controlar que sólo sea un círculo restringidísimo de personas quienes conozcan de las irregularidades cometidas. Generalmente hay un grupo de personas (autores intelectuales y materiales) que conocen en mayor o menor grado los pormenores de las irregularidades. Por otro lado, la complicidad, la lealtad, a veces termina, cuando se viola la ley, en *vendetta*. ¿Es válido que de esta perversidad la autoridad electoral saque provecho? En definitiva sí. La autoridad debe estar en aptitud de iniciar formalmente investigaciones a partir de esos elementos, mientras contengan indicios suficientes para iniciar actos de molestia que, seguramente, van a tensar su relación con este o aquel partido. El anónimo es un instrumento poderoso, pero peligroso: reaccionar a cualquier elemento, sin sensibilidad y sin criterio, con base en indicios demasiado frágiles, puede convertir a la autoridad electoral en rehén de otros intereses. Pero situarse en el otro extremo puede ser igualmente grave: exigir al denunciante su identificación puede inhibir la presentación de denuncias, pues no estamos ante un tema cualquiera: los intereses involucrados en irregularidades en materia de financiamiento de los partidos políticos y, en el extremo, el amafiamiento de grupos poderosos involucrados, puede ser aliciente suficiente para no presentar denuncias por los riesgos que ello supone. El anónimo protege a quien quiere denunciar hechos irregulares, pero se siente especialmente vulnerable frente a quienes cometieron las faltas.

Se ha dicho con frecuencia, y con una dosis importante de razón, que conviene no introducir al marco normativo reglas cuyo cumplimiento no pueda ser garantizado. Ello es cierto, pero sólo hasta cierto punto. Suele pensarse, en ese marco de ideas, en mecanismos directos: si no se puede verificar directamente el cumplimiento de la norma, es mejor que la norma no exista. Es un error diseñar sistemas de control enfatizando excesivamente los mecanismos de control directo. Por el contrario, los sistemas han de ser diseñados teniendo en mente la combinación óptima entre mecanismos *directos e indirectos*, con la posibilidad de que las faltas que no fueron detectadas por la vía directa sean eventualmente descubiertas y cabalmente investigadas a través de otros medios. La inhibición de conductas contrarias a la ley no se dará porque exista un sistema omniabarcante de patrullaje directo, que resulta por demás imposible de operar, sino porque existe un sistema de alarmas que ofrece a la autoridad electoral elementos suficientes para iniciar una eficaz acción investigadora y eventualmente punitiva.

### 3. UNA REFLEXIÓN COMPARATIVA SOBRE LOS DILEMAS DE LA ACCIÓN FISCALIZADORA

Venezuela bajo el esquema constitucional promovido por el presidente Chávez es el único país de América Latina que no ofrece a los partidos políticos sistema alguno de financiamiento público. Sólo Costa Rica y la República Dominicana serían casos intermedios, pues en ambos países hay fórmulas para el otorgamiento de financiamiento público directo, es decir, de recursos líquidos, pero no existe modalidad alguna de financiamiento público indirecto, como son los espacios reservados en radio y televisión para la publicidad partidaria (Zovatto, 2003; Navarro, 2003). En el resto de América Latina tenemos financiamiento público directo e indirecto. Ello supone, en consecuencia, que la autoridad competente debe fiscalizar el uso de recursos líquidos, de orden público, entregado a los partidos en todas las democracias, excepto en Venezuela. Dominan, por otro lado, sistemas mixtos de financiamiento público y privado. Esto subraya la importancia del mecanismo de fiscalización por excelencia de control directo, es decir, la auditoría, pues sólo ella puede decir de manera razonablemente completa —dependiendo de la profundidad de la revisión y del tamaño de las muestras—, si los partidos políticos utilizaron los recursos recibidos

con apego a derecho. Sin embargo, en dos países, Guatemala y Panamá, sólo se auditan propiamente los recursos de procedencia pública. En el resto de los países se somete a consideración de la autoridad competente, para su revisión, el conjunto de los fondos tanto públicos como privados (los privados efectivamente reportados, por supuesto). En este sentido es especialmente importante que la autoridad electoral cuente con los recursos materiales y humanos para realizar la auditoría de manera seria, profunda y profesional.

Pese a que todos los países de América Latina reciben financiamiento público directo (excepto Venezuela), en algunos casos los partidos solamente reciben recursos para gastos de campaña; en otros, sólo se reciben recursos para gastos ordinarios; y en la mayoría, los partidos reciben recursos para gastos tanto ordinarios como de campaña. Es claro que la pertinencia de contar con un cuerpo permanente de profesionales para acometer labores de auditoría resulta de especial relevancia ahí donde el financiamiento directo sirve, de manera permanente, para financiar actividades ordinarias y, en época electoral, para financiar campañas políticas, pues se trata de países donde el flujo de recursos públicos directos no sólo es permanente, sino que abarca, por otro lado, más actividades. Cuando los congresos regatean recursos a las instituciones electorales para realizar este tipo de tarea permanente, están obstaculizando en los hechos la posibilidad de que los partidos sean fiscalizados. Son obviamente los partidos políticos los actores centrales de la acción legislativa. Ese regateo de los partidos en la arena congresional no puede ser sino producto de la ignorancia o, de plano, de la intención deliberada de obstaculizar su fiscalización. Sólo pueden realizarse auditorías efectivas ahí donde se ha tomado firmemente la decisión política de apoyar la tarea del órgano fiscalizador.

Ciertamente, la densidad normativa y la combinación específica de instrumentos de fiscalización y control definen la posibilidad de hacer valer las leyes relativas al financiamiento y gasto de los partidos políticos. Sin embargo, hay casos en los que los instrumentos de control y fiscalización son prácticamente nulos, pero ello no resulta especialmente problemático porque el sistema normativo coloca candados efectivos en arenas que concentran gran parte del gasto electoral. En Chile se acaba de aprobar el primer marco normativo con que se echa a andar el sistema de rendición de cuentas de los partidos políticos. Pareciera que Chile se suma tardíamente al conjunto de países de América Latina que ya desde hace varios años o incluso décadas vienen diseñando sistemas de control y fiscalización. Sin

embargo, Chile ha enfrentado exitosamente uno de los retos centrales ligados a la transparencia financiera de los partidos políticos y a la equidad en la contienda entre ellos, pues dicho país, junto con Brasil, es el único del subcontinente que prohíbe la compra directa de *spots* publicitarios en televisión por parte de los partidos políticos o de terceros. En el contexto de competencias democráticas crecientemente mediáticas, en las que los partidos políticos concentran gran parte de su dilema de gasto (y, obviamente, de captación de recursos) en la publicidad electrónica y especialmente en la televisiva, el que no exista un “mercado de medios” sino un “Estado de medios” elimina de golpe uno de los dilemas de control más complejos que debe enfrentar una autoridad electoral. Quizás esta solución específica a uno de los grandes dilemas del diseño institucional del financiamiento de los partidos políticos sea la variable central que explica, paradójicamente, el arribo “tardío” de Chile al concierto latinoamericano en sistemas de rendición de cuentas.

Efectivamente, sólo en Chile y Brasil el acceso gratuito a la televisión como prerrogativa estatal supone el único medio para acceder a ella. En el resto del continente, los partidos políticos pueden comprar, con sus recursos líquidos, espacios propagandísticos en radio y televisión. Es ahí donde uno de los instrumentos indirectos de control puede potenciar su utilidad: el monitoreo de gastos en medios masivos. Pese a ello, únicamente los marcos normativos de Ecuador, México, Panamá y Paraguay hablan explícitamente de la realización de monitoreos, concretamente de los gastos realizados en los medios de comunicación masiva (Navarro, 2003). Aquí hay un instrumento de control subutilizado. Y esta subutilización es especialmente grave en los casos en que la autoridad tiene, también, que hacer valer toques de gasto de campaña, una norma de *enforcement* especialmente complejo.

Doce países del continente han optado por colocar en su legislación electoral un tope o límite de gastos de campaña (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, Puerto Rico y Venezuela). Pese a que el tope de gastos de campaña es un instrumento privilegiado de equidad, estamos, a la vez, ante una de las reglas cuyo cumplimiento cabal es más difícil de garantizar. Esto derivado de un problema complejo: no está claro, prácticamente para ninguna autoridad electoral en el continente, cuál es un gasto electoral, de campaña, y cuál no lo es. No es extraño encontrar debates interminables sobre este particular. Algunas legislaciones definen el gasto electoral como aquél tendiente a la

obtención del voto. Pero la definición no es muy útil, pues prácticamente cualquier gasto realizado durante una campaña tiende a la obtención de votos. Un *spot* publicitario en televisión, transmitido durante una campaña electoral, que habla de la historia de un partido político, de sus luchas, de sus logros y conquistas, puede no llamar a votar, puede no mencionar el nombre de candidato alguno, ni mencionar el día de la próxima jornada electoral, pero, ¿tenderá a la obtención del voto? Estamos ante un caso extremo en el que no sólo es difícil hacer valer la ley, sino que también es difícil saber, peor aún, qué quiere decir la ley. Se ha escuchado en el subcontinente la propuesta de que el tope de gastos de campaña no se defina en función del tipo de gasto realizado, sino en función de los gastos generales, es decir totales, realizados durante un espacio de tiempo. Ello podría facilitar las cosas. En seis países el tope de gasto, de campaña se restringe a los gastos realizados en publicidad (Bolivia, Costa Rica, Nicaragua, Paraguay, Perú, Venezuela). En los casos en que esa restricción opera sin distinguir el tipo específico de publicidad desarrollada, entonces, si hay monitoreo efectivo, el tope puede hacerse valer con rigor. De lo contrario, se entra irremediabilmente al debate de qué *spot* es “de campaña” y cuál no lo es.

También es muy difícil garantizar una aplicación estricta de la ley a través de instrumentos directos tratándose de los límites de las contribuciones privadas. El respeto cabal al límite individual de aportaciones, fijo para todos en la ley, puede ser especialmente difícil de verificar a través de medios directos de control, como lo es la auditoría anual, o de distinta periodicidad, a las finanzas de los partidos políticos. Si las personas físicas están obligadas a reportar sus donativos a los partidos en sus declaraciones anuales de pago de impuestos, ahí puede haber, ciertamente, un medio de compulsión muestral, si la autoridad electoral puede solicitar información al Ministerio de Finanzas o equivalente, información usualmente protegida por el secreto fiscal. Pero, se insiste, esa información también pudiera estar falseada. Aquí la publicidad o *disclosure* es fundamental, para que quien detecte una anomalía pueda denunciarla. Sólo ocho países del subcontinente cuentan con normas relativas a la publicidad o *disclosure*, lo cual es especialmente preocupante, pues se trata, a mi entender, de uno de los instrumentos indirectos de control más poderosos, si se combina, como ya se dijo, con otros instrumentos, especialmente de investigación; son Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, México, Nicaragua y Perú.

Existe una gran diversidad de disposiciones normativas en materia de contribuciones privadas en América Latina. La complejidad de la fiscaliza-

ción puede ser mayúscula en casos como el de Brasil, donde el límite de las aportaciones individuales depende de los ingresos brutos declarados por los contribuyentes. En ese caso, la autoridad electoral debe conocer el monto de los ingresos brutos de los donantes para saber si, en principio, se violó o no la ley. Eso dificulta extraordinariamente el control y multiplica la información con que debe contar la autoridad para realizar incluso las verificaciones de rutina en el marco de las auditorías. Complicar en extremo las tareas fiscalizadoras no parece ser la opción más recomendable.

Por otro lado, se encuentra la enorme dificultad de determinar si los partidos políticos recibieron recursos provenientes de fuentes prohibidas por la ley. En 13 países tenemos la prohibición de fuentes extranjeras; en 11 de dependencias públicas; en 10 de empresas contratistas o concesionarias del Estado; y en nueve las fuentes anónimas. Aquí el instrumento directo de control, que es la auditoría, es de precaria utilidad y potencialidad. Resulta de especial relevancia subrayar la densidad normativa en cinco países (Argentina, Brasil, Honduras, México y Venezuela), donde las cuatro fuentes mencionadas están prohibidas. Es, se insiste, imposible fiscalizar directamente el cumplimiento de estas normas. Nadie en su sano juicio debe esperar que la autoridad electoral detecte irregularidades ligadas a estas normas con su instrumento rutinario de control, que es la auditoría. Aquí la posibilidad de iniciar investigaciones con poderosos instrumentos legales, a partir de denuncias de fuente conocida o anónima, son centrales para la aplicación efectiva de la ley (o *enforcement*).

Preocupa especialmente a las autoridades que los partidos políticos capten recursos de fuentes prohibidas, pero que lo hagan a través de interpósitas personas, es decir que, por ejemplo, una empresa extranjera (fuente prohibida) le entregue dinero a un partido a través de una persona física o un conjunto de personas físicas (fuente permitida). En casos como ése, el indicio de una irregularidad debe llevar a una investigación en la que el acceso a la información protegida por el secreto bancario es primordial y estratégica. Si la autoridad no cuenta con ese músculo institucional no debe, nunca, tenerse la expectativa de que será capaz de hacer cumplir la ley. Ahí, o se le dota a la autoridad de atribuciones, o mejor se quita la restricción. Lo que en definitiva no es aceptable, y no hace sino contribuir a la desconfianza en el derecho y, como si hiciera falta, en los partidos, es colocar en la ley normas de verificación imposible, ni por medios directos, ni indirectos, ni a través de investigaciones. Ciertamente, cuando los recursos se han convertido en efectivo, en moneda corriente, se vuelve extraordina-

riamente difícil rastrear el destino del dinero, pues su movimiento ya no va dejando huella en el sistema financiero. Pero dinero ya líquido puede volver a depositarse en el sistema bancario. De ahí la importancia de que las normas bancarias relativas a la prohibición de depósitos en efectivo a partir de cierto monto y de fuente no identificada se cumplan a cabalidad. Por otro lado, ha de tenerse presente que la combinación de fuentes prohibidas y fuentes anónimas en el mismo marco legal puede resultar contraproducente o, mejor dicho, contradictorio. La fuente anónima puede servir de mampara a la fuente prohibida.

Solamente los órganos electorales de Brasil y Ecuador cuentan con la importante atribución de solicitar información y documentación depositada en el sistema bancario. En el desahogo de algunos casos específicos, las autoridades electorales de México y Costa Rica han podido acceder a este tipo de información, clave de claves para rastrear la procedencia y utilización de recursos no reportados o francamente ilegales. Por otra parte, únicamente las autoridades electorales argentinas, colombianas y ecuatorianas están dotadas de instrumentos legales para requerir información a cualquier persona, física o moral (Navarro, 2003). Los instrumentos de investigación son los mecanismos más poderosos para hacer valer la ley. Son, ciertamente, instrumentos indirectos. Sin embargo, en balance, es posible afirmar que las democracias de América Latina no tienen instrumentos para investigar irregularidades. Aquí hay una carencia digna de ser subrayada.

También resulta de particular relevancia en el diseño del sistema de control y fiscalización, la determinación de quiénes están obligados a rendir cuentas. Destacan tres casos en los que son los donantes, no sólo los partidos, los que están obligados a la rendición de cuentas en Bolivia, Brasil y Colombia. Este arreglo institucional puede ser de especial utilidad si se combina con la publicidad o *disclosure*. En Colombia, la decisión empresarial de dar un donativo debe tomarla su asamblea de accionistas y no puede ser una decisión política tomada por el director de la empresa. En estos casos, no sólo los partidos deben informar quiénes fueron sus donantes, sino que los donantes deben informar a qué partidos dieron dinero. Es una fuente de compulsión que, sin embargo, en caso de connivencia, puede no ser especialmente útil. Con todo, el ocultamiento por ambas partes, si sale al descubierto, puede producir sanciones múltiples, de modo que los actores dispuestos a violar la ley deben estar conscientes de sus consecuencias.

Finalmente, son los órganos electorales los que, en prácticamente todo el subcontinente, tienen la responsabilidad de fiscalizar el cumplimiento de

las normas relativas al origen y destino de los recursos de los partidos políticos. Se ha dicho con frecuencia que esta tarea no debiera ser responsabilidad del órgano electoral si éste se encuentra partidizado. El problema es que también puede estar partidizado el Ministerio de Hacienda, o la Contraloría General, o la Procuraduría Electoral, o cualesquier otro órgano alternativo de control. El método de elección de los responsables del órgano electoral puede definir el impulso que le darán a la tarea fiscalizadora, que tiende a tensar la cuerda de la relación entre el órgano electoral y los partidos políticos. También la duración del mandato de los responsables de dichos órganos es importante, pues un mandato muy breve no hace sino meter al órgano electoral en la lógica de los ciclos políticos de los partidos. No hay, en definitiva, arreglo institucional perfecto que garantice, sin sombra de duda, que el órgano electoral hará su trabajo sin inclinación partidaria, con energía y empuje. Sin embargo, el carácter colegiado de los órganos de control puede minimizar los riesgos, así como el carácter público de sus dictámenes y resoluciones.

Los riesgos de la partidización o de la inactividad están ahí, esté la responsabilidad en el órgano electoral o en otra esfera institucional, pero el que el responsable sea el órgano electoral tiene una ventaja nada despreciable. Si el responsable es el órgano congresional encargado de fiscalizar al conjunto de las entidades públicas, sólo podrá fiscalizar el dinero público y no el privado. Ahora bien, aun suponiendo que tuviese facultades para fiscalizar ambos tipos de recursos, tal autoridad distraería su atención con asuntos de mayor calado. Los partidos políticos, así reciban los montos de financiamiento público más jugoso, como es el caso de México, no reciben nunca ni siquiera 2% del presupuesto nacional. Un ente fiscalizador general tenderá a concentrar su atención en las entidades públicas que concentran el mayor volumen de recursos públicos. El que sea el órgano electoral el encargado de fiscalizar los recursos de los partidos políticos posibilita que una actividad central para la legitimidad de las instituciones democráticas sea realizada sin distracciones y con profundidad, con focalización.

#### 4. CONCLUSIÓN

La intención de este ensayo ha sido proponer una línea de análisis para el futuro de las investigaciones sobre control y fiscalización de los recursos de los partidos políticos en América Latina. No se puede analizar la pertinencia

cia de un diseño institucional de control y fiscalización si no se tiene en cuenta, en primer lugar, qué alternativas realistas genera el conjunto de bienes jurídicos que la ley quiere tutelar, es decir, la densidad normativa del sistema. No es razonable esperar que el órgano electoral sea capaz de controlarlo todo, de evitar a toda costa cualquier violación a la ley, tener un patrullero-fiscal detrás de cada candidato o de cada líder partidario. Es absurdo creer que el control *directo* puede ser omnicompreensivo, totalmente abarcador y plenamente eficaz. No debemos ser sino realistas o, mejor dicho, optimistamente realistas, a partir de un análisis riguroso de las alternativas de control disponibles. Una combinación óptima entre instrumentos directos e indirectos de control, así como un conjunto razonable de atribuciones para realizar investigaciones por parte del órgano electoral, pueden generar un conjunto de elementos que hagan posible una aplicación efectiva de la ley. En general, puede afirmarse que en las democracias de América Latina los órganos electorales carecen de suficientes instrumentos de control indirecto. En muy pocos países se monitorean los gastos. En muy pocos países se utiliza la publicidad o *disclosure* como medio de control. Por otro lado, en general no se cuenta con poderosos instrumentos de investigación de irregularidades denunciadas. Los futuros estudios deben poner énfasis en la posibilidad de un verdadero *enforcement* a partir de la problematización del conjunto de las normas vigentes a la luz de los instrumentos de control disponibles, tanto los directos como los indirectos, y muy especialmente de las capacidades para investigar presuntas irregularidades.