



EL COSTO DE LA DEMOCRACIA.  
ENSAYOS SOBRE  
EL FINANCIAMIENTO  
POLÍTICO EN AMÉRICA LATINA

KEVIN CASAS  
DANIEL ZOVATTO





## EL COSTO DE LA DEMOCRACIA

Ensayos sobre el financiamiento político en América Latina

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS  
Serie ENSAYOS JURÍDICOS, núm. 273

---

COORDINACIÓN EDITORIAL

Lic. Raúl Márquez Romero  
*Secretario Técnico*

Lic. Wendy Vanesa Rocha Cacho  
*Jefa del Departamento de Publicaciones*

Leslie Cuevas Garibay  
*Cuidado de la edición*

Javier Mendoza Villegas  
*Formación en computadora*

Carlos Martín Aguilera Ortiz  
*Elaboración de portada*

KEVIN CASAS  
DANIEL ZOVATTO

# EL COSTO DE LA DEMOCRACIA

Ensayos sobre el financiamiento  
político en América Latina



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS  
ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS  
INSTITUTO INTERNACIONAL PARA LA DEMOCRACIA  
Y LA ASISTENCIA ELECTORAL (IDEA)

México, 2015

Primera edición: 17 de septiembre de 2015

DR © 2015. Universidad Nacional Autónoma de México

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Circuito Maestro Mario de la Cueva s/n  
Ciudad de la Investigación en Humanidades  
Ciudad Universitaria, 04510 México, D. F.

Impreso y hecho en México

ISBN 978-607-02-6922-6

*Dedicamos este libro a la memoria de Rodolfo Cerdas,  
intelectual indispensable, mentor generoso  
y amigo querido de ambos autores*





## CONTENIDO

Prólogo . . . . .	XI
José WOLDENBERG	
Agradecimientos . . . . .	XV
Abreviaturas . . . . .	XVII

### I

PARA LLEGAR A TIEMPO: APUNTES SOBRE LA REGULACIÓN DEL FINANCIAMIENTO POLÍTICO EN AMÉRICA LATINA .	1
I. El financiamiento político: entre la leche materna y el veneno. . . . .	1
II. ¿Cuáles son los riesgos? La experiencia de América Latina . . . . .	4
1. Utilización de financiamiento espurio o ilegal . . . . .	4
2. La compra de influencia y los conflictos de interés . .	6
3. Las inequidades electorales graves . . . . .	7
4. La desarticulación de los partidos y del sistema de partidos . . . . .	10
5. La pérdida de credibilidad de la regulación del finan- ciamiento político. . . . .	12
III. ¿Qué hacer? Instrumentos de regulación y experiencia comparada. . . . .	14
1. Instrumentos de regulación del financiamiento po- lítico . . . . .	15

A. Regulaciones sobre las fuentes de financiamiento . . . . .	16
B. Financiamiento estatal . . . . .	18
C. Regulaciones sobre el gasto electoral . . . . .	29
D. Regulaciones tendientes a la transparencia financiera . . . . .	31
E. Régimen sancionatorio. . . . .	33
2. Sobre la heterogeneidad de los sistemas de financiamiento político . . . . .	36
IV. Lecciones sobre la reforma del financiamiento político . . . . .	37
V. ¿Hacia dónde ir? Algunas propuestas de reforma . . . . .	46

## II

CONSIDERACIONES SOBRE LAS PRÁCTICAS DE FINANCIAMIENTO POLÍTICO EN LAS AMÉRICAS . . . . .	51
I. Introducción . . . . .	51
II. La magnitud del gasto electoral en las Américas. . . . .	52
III. ¿En qué se gasta? . . . . .	67
IV. ¿Cómo se financian las campañas. . . . .	79
1. El financiamiento público y su relevancia electoral. . . . .	80
2. El financiamiento privado: ¿quién contribuye? . . . . .	89
V. Conclusiones . . . . .	105
Anexo: Regulación del financiamiento político en América Latina (31 de diciembre de 2014) . . . . .	109
Referencias bibliográficas . . . . .	133

## TABLAS

TABLA 1. Subsidios estatales directos por año y votante registrado en 25 democracias (circa década de 1990) . . . .	24
TABLA 2. Gasto electoral por partido político en México, elecciones 2006 (US\$). . . . .	57
TABLA 3. Gasto electoral total y peso relativo de los subsidios directos en Centroamérica y Panamá, circa 2000. .	59
TABLA 4. Gasto electoral total y por votante registrado en algunos países de las Américas . . . . .	66
TABLA 5. Estimaciones de gasto electoral en publicidad y televisión en las Américas. . . . .	77
TABLA 6. Principales características de los sistemas de financiamiento público en las Américas, 2011. . . . .	81
TABLA 7. Subsidios electorales directos totales, como proporción del PIB y por votante registrado en algunos países de las Américas . . . . .	86
TABLA 8. Subsidio estatal como porcentaje del gasto total .	88
TABLA 9. Donaciones a campañas por sector empresarial en Brasil, 1994-1998 (%). . . . .	97

## GRÁFICOS

GRÁFICO 1. Gasto electoral en Estados Unidos, 1998-2010	54
GRÁFICO 2. Financiamiento estatal a partidos a nivel federal en México, 2000-2011. . . . .	58
GRÁFICO 3. Gasto electoral y subsidios estatales directos en Costa Rica, 1978-2010. . . . .	63
GRÁFICO 4. Gastos de campaña por rubro en las elecciones presidenciales de Estados Unidos, 2008 (detalle de gastos en medios de comunicación). . . . .	70
GRÁFICO 5. Gastos de campaña reembolsados en las elecciones de Canadá, por rubro, 2008 . . . . .	71

GRÁFICO 6. Gastos de campaña por rubro en las elecciones federales de México, 2006 . . . . .	73
GRÁFICO 7. Gastos de campaña por rubro en las elecciones de Nicaragua, 2006 . . . . .	74
GRÁFICO 8. Gasto electoral por rubro en Costa Rica, 1990-1998 . . . . .	75
GRÁFICO 9. Contribuciones por sector de actividad económica, elecciones presidenciales de Estados Unidos, 2008 . . . . .	93

### CUADROS

CUADRO 1. Año de introducción del financiamiento público de los partidos políticos y las campañas electorales en América Latina. . . . .	109
CUADRO 2. Actividades objeto de financiamiento público directo en América Latina . . . . .	110
CUADRO 3. Momento del desembolso del aporte público directo con fines electorales en América Latina . . . . .	112
CUADRO 4. Financiamiento público directo en América Latina: condiciones para acceder al financiamiento y barrera legal . . . . .	114
CUADRO 5. Acceso a los medios de comunicación en América Latina . . . . .	120
CUADRO 6. Prohibiciones en cuanto al origen de las contribuciones privadas en América Latina. . . . .	125
CUADRO 7. Órganos de control del financiamiento de la política en América Latina . . . . .	128
CUADRO 8. Régimen de sanciones en materia de financiamiento de la política en América Latina. . . . .	129
CUADRO 9. Rendición de cuentas y divulgación en materia de financiamiento de la política en América Latina . . . . .	131

## PRÓLOGO

No hay política sin dinero, pero el dinero desbordado puede erosionar la política democrática. Los partidos —sin los cuales no existe democracia en términos modernos— requieren financiamiento para mantener su estructura organizativa (pequeña o grande), para hacer campañas electorales, para capacitar a sus cuadros y simpatizantes, para realizar tareas de investigación, educación, difusión y propaganda, para aparecer en los grandes medios de comunicación, para pagar a sus cuadros profesionales. En fin, para realizar una serie de tareas que les resultan imprescindibles. No hay país en el cual se recree el pluralismo en el que no se haya intentado algún tipo de regulación. Y, al mismo tiempo, da la impresión de que siempre estamos ante una asignatura pendiente, porque la distancia entre las normas y la realidad en la materia suele ser particularmente tensa, complicada.

Con la regulación del dinero en la política, distintos objetivos se pueden perseguir: transparentar su flujo, equilibrar las condiciones de la competencia, hacer menos vulnerables a los partidos de las presiones de las corporaciones privadas o garantizarles a estas últimas que no serán chantajeadas por los partidos, intentar blindar a partidos y candidatos de los dineros provenientes de fuentes ilícitas y, peor aún, delincuenciales, fomentar la rendición de cuentas y algunos otros. Pero lo peor que puede suceder en este terreno son los acercamientos ingenuos, desinformados, bien intencionados, pero aldeanos. Porque en la materia hay mucho camino recorrido, mucha experiencia acumulada y demasiados ensayos y errores; por lo tanto, antes de intentar cualquier reforma o innovación en la materia vale la pena conocer lo que se ha experimentado en diversas latitudes.

En ese contexto, el libro de Kevin Casas y Daniel Zovatto puede y debe convertirse en un insumo indispensable para académicos, representantes populares, funcionarios públicos, periodistas y todos aquéllos preocupados por robustecer y hacer cada vez más sólidos sus respectivos sistemas democráticos. Quizá sobra decir que sólo en democracia existe la preocupación por fortalecerla regulando el financiamiento hacia la política. En los regímenes autoritarios, dictatoriales y totalitarios, en los cuales se produce una especie de fusión/confusión entre las instituciones estatales y el partido único o predominante, dicha inquietud no aparece o sólo brota como impertinente.

¿Qué encontrará el lector en las siguientes páginas? Un inventario de los riesgos que de manera natural acarrea el tema; una guía compleja para su eventual regulación; la constatación de la heterogeneidad de los sistemas de financiamiento político; una síntesis de las lecciones aprendidas luego de la revisión de múltiples experiencias nacionales; los trazos generales de los que no puede (ni debe) escapar la legislación en la materia; una revisión de las prácticas realmente existentes en diversos países más allá de la normatividad, así como unas conclusiones más que acertadas. Es decir, un texto erudito, sintético y pertinente sobre un tema que preocupa en todo el mundo.

Los riesgos se detectan e ilustran con diferentes “estilos” nacionales. Los financiamientos ilegales, la compra de influencia y los conflictos de interés, las profundas inequidades que pueden modelar las contiendas electorales, el impacto en la consolidación o desarticulación de los sistemas de partidos, la pérdida de confianza en la regulación, y con ello su impacto en la credibilidad de políticos, congresos, gobiernos; por tanto, son temas ligados a la huella que tiene el dinero en la política, en general, y en los comicios y en los circuitos de representación, en particular. De tal forma que tener cabal conciencia de ellos puede ser una muy buena plataforma de salida.

Detectados los peligros, el libro contiene una muy buena y documentada guía para modelar una reglamentación que les haga

frente. Pensar y regular las fuentes de financiamiento (evaluar sus pros y contras, sus límites, modalidades, montos, etcétera); en especial, reflexionar y modular el financiamiento estatal (directo o indirecto, su periodicidad, sus barreras de acceso, sus montos, sus fórmulas de asignación, permanente o electoral); los gastos electorales (topes generales o parciales —por ejemplo, gasto en televisión—, publicidad en medios); la necesaria transparencia financiera (reportes, control, auditoría, institución responsable, publicación de resultados) y sanciones adecuadas y proporcionales a las faltas. Pero no se trata de un recetario bueno para cualquier contexto nacional y época. No es la intención de los autores aparecer como los portadores de una fórmula buena *urbi et orbi*. Por el contrario, su conocimiento específico de un buen número de experiencias nacionales les permite ponderar virtudes y defectos, derivaciones asumidas y sorprendentes, de las diferentes trayectorias nacionales. No existen soluciones obvias, únicas, nos dicen, y yo creo que en la materia suelen confeccionarse “trajes a la medida” que tienen que ver con las necesidades de cada país.

Posteriormente, se hace una recapitulación acerca de las “lecciones” aprendidas; una síntesis apretada de una experiencia vasta y compleja. Se trata de una brújula que eventualmente puede servir para no perderse en una densa selva de usanzas particulares. Porque ése siempre es un riesgo: la diversidad de historias, afortunadas unas y desafortunadas otras, complejas todas y con derivaciones no siempre programadas, puede hacer que los trazos fundamentales del debate se difuminen. Así, Casas y Zovatto, por el contrario, fijan las coordenadas fundamentales de una discusión que se desarrolla simultáneamente en decenas de naciones; espigan el grano de la paja y permiten al lector no perderse en el laberinto que construyen legislaciones distintas al por mayor.

El índice de lo que eventualmente puede y debe ser una legislación del financiamiento político no tiene desperdicio. Los temas se suceden y comentan hasta conformar un rompecabezas completo: registro y evaluación del financiamiento privado, sub-

venciones públicas, controles, rendición de cuentas, sanciones, órgano de control son los eslabones sucesivos que acaban conformando el cuadro completo. Una normatividad que debe intentar transparentar el flujo de los recursos, equilibrar las condiciones de la competencia, fortalecer a los partidos y evitar que las grandes corporaciones económicas, o peor aún los grupos delincuenciales, se conviertan en actores predominantes de la vida política.

Mención especial merece el capítulo “Consideraciones sobre las prácticas de financiamiento político en las Américas”. Un muy buen intento por trascender el mundo de la normatividad para rastrear lo que “realmente” sucede en diferentes países. Porque acercarse a las legislaciones resulta relativamente fácil, pero reconstruir lo que sucede en eso que llamamos realidad es mucho más complejo. Precisamente porque no en todos los países se hacen los esfuerzos suficientes para documentar esa dimensión. Los cuadros y las gráficas sobre la magnitud del gasto electoral por países, los destinos del mismo (donde destaca el gasto en medios) y las fórmulas de financiamiento de las campañas, no sólo repasando si los dineros son públicos y privados, sino detectando de qué ramas de la producción o servicios privados manan, son aportes que iluminan un campo sobre el que existe mucha especulación y escasez de indagaciones fundamentadas.

Un libro sólido, fundado, sugerente y necesario. Porque estamos ante un tema que no se va a resolver de una sola vez y para siempre, sino en un típico asunto al que sin duda debe plantearse un horizonte, pero que demandará revisiones periódicas, ya que lo que pretende regular es una realidad especialmente cambiante y multifacética.

José WOLDENBERG\*

\* Profesor de Ciencias Políticas en la UNAM; ex presidente del Instituto Federal Electoral de México (1997-2003).



## AGRADECIMIENTOS

Los autores desean agradecer la ayuda de investigación proporcionada en el proceso de elaboración de los dos ensayos que componen este volumen por Raquel Chanto, Ileana Aguilar, Andrea Milla, Alejandro Urizar y Stephania Sferra-Taladrid. Asimismo, es menester agradecer los útiles comentarios realizados a un borrador del primer ensayo por Claudio Fuentes, Pablo García Ara-behety, Humberto de la Calle, Nydia Restrepo, Arturo Núñez, Luis Antonio Sobrado y Juan Ignacio García. Ellos son, claro está, inocentes del resultado final. Gracias, también, a José Woldenberg por hacernos el honor de prologar este libro. El primer ensayo se publicó originalmente en el volumen *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*, editado por Pablo Gutiérrez y Daniel Zovatto (México, UNAM-IDEA Internacional-OEA, 2011). Una versión resumida de él había sido previamente publicada en la revista *Nueva Sociedad*, núm. 225, enero-febrero de 2010. En ambos ensayos, así como en el anexo, la información de naturaleza normativa ha sido actualizada hasta el cierre de 2014.



## ABREVIATURAS

CE	Código Electoral
DEA	Agencia Federal Antinarcóticos (EUA)
FEC	Comisión Electoral de EUA
FECA	Ley de la comisión de elecciones federales (EUA)
FMLN	Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (El Salvador)
GSFP	Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios (Perú)
IFE	Instituto Federal Electoral (México)
INE	Instituto Nacional Electoral (México)
ONPE	Oficina Nacional de Procesos Electorales (Perú)
PACs	Comités de Acción Política (EUA)
PAN	Partido de Acción Nacional (México)
PLN	Partido Liberación Nacional (Costa Rica)
PUSC	Partido Unidad Social Cristiana (Costa Rica)
RAD	Resolución Alternativa de Disputas
SFP	Sistema de Financiamiento Político
TE	Tribunal Electoral (Panamá)
TSE	Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica



# I

## PARA LLEGAR A TIEMPO: APUNTES SOBRE LA REGULACIÓN DEL FINANCIAMIENTO POLÍTICO EN AMÉRICA LATINA

### I. EL FINANCIAMIENTO POLÍTICO: ENTRE LA LECHE MATERNA Y EL VENENO

“La relación entre el dinero y la política se ha convertido en uno de los grandes problemas del gobierno democrático”. Con esa frase abrió James Kerr Pollock su pionero volumen sobre las prácticas de financiamiento político en Gran Bretaña, Alemania y Francia, publicado en 1932. Tal aseveración, así como su llamado a la opinión pública a entender que “una vida política saludable no es posible en tanto el uso del dinero permanezca sin controles” son más veraces en la actualidad que en el propio tiempo de Pollock (1932: 328). La expansión de la democracia, la creciente complejidad de los procesos electorales y la conciencia de los riesgos que la corrupción supone para la viabilidad de los sistemas democráticos han situado al financiamiento de la actividad política en el centro de la discusión pública en todo el mundo. Por tanto, el tema ha adquirido un perfil global y urgente.

En la base de ese interés hay un hecho ineludible: si bien la democracia no tiene precio, sí tiene un costo de funcionamiento (Griner y Zovatto, 2004: 298). El uso de recursos económicos es un elemento *imprescindible* para la competencia democrática.

Más que una patología de la democracia —como frecuentemente se le presenta en la discusión pública—, el financiamiento político es parte de la normalidad y la salud de la vida democrática. Sin embargo, es innegable que el dinero es capaz de introducir distorsiones importantes en el proceso democrático. Su desigual distribución incide, en primer lugar, en las posibilidades reales disfrutadas por los partidos y los candidatos para llevar su mensaje a los votantes.

En segundo lugar, su posesión confiere a los individuos y a los grupos sociales una posibilidad diferenciada de participar en las elecciones y ejercer su influencia sobre los candidatos y los partidos a través de sus contribuciones. Esto es de importancia crítica para la democracia. Cuando el poder político simplemente es un espejo del poder económico, el principio de “una persona, un voto” pierde su significado y la democracia deja de ser, en palabras de Elmer Schattschneider (1960: 119), un “sistema de poder alternativo, capaz de compensar el poder económico”. En tercer lugar, los procesos de recaudación de fondos ofrecen obvias oportunidades para la articulación de intercambios entre los donantes privados y los tomadores de decisiones públicas, o cuando menos para la continua aparición de conflictos de intereses para estos últimos.

Así, pues, si su utilización no es regulada, o es mal regulada, el dinero puede amenazar la legitimidad de los procesos y las prácticas democráticas, esto es, la percepción de los ciudadanos de que las elecciones y los gobiernos democráticos reflejan aproximadamente sus demandas e intereses.

La lapidaria frase del político norteamericano Jesse “Big Daddy” Unruh, quien alguna vez sentenció que “el dinero es la leche materna de la política”, cuenta, así, sólo una parte de la verdad. Lo cierto es que esa leche tiene elementos importantes de toxicidad, que es preciso eliminar o al menos controlar si no han de destruir el organismo democrático.

Estas preocupaciones son particularmente pertinentes en América Latina, región que presenta asombrosas desigualdades

en la distribución de recursos económicos, inequidades que inevitablemente crean sesgos en los procesos democráticos; a su vez, es una región donde la presencia del crimen organizado —particularmente el narcotráfico— es una realidad indiscutible, que moviliza miles de millones de dólares al año, y es, por ello, capaz de corromper y subvertir las instituciones democráticas. Por tanto, regular el financiamiento político en América Latina es de vital importancia para la preservación de la democracia. Los sistemas políticos de la región, en general, lo han entendido así, como lo sugiere la profusión de esfuerzos regulatorios intentados en las últimas dos décadas. Por más que sus resultados hayan sido frecuentemente decepcionantes, esa proliferación de esfuerzos es un signo de desarrollo democrático: mucho más consolidadas que los sistemas democráticos en otras regiones, las democracias latinoamericanas están en condiciones de abordar temas de alta complejidad, como la regulación del financiamiento político, un asunto irresuelto aun en las democracias más desarrolladas.

Las siguientes páginas, son ante todo, un inventario, en un triple sentido: en primer lugar, de los riesgos que comporta el tema del financiamiento político para la democracia en América Latina; en segundo lugar, de los distintos instrumentos normativos disponibles y las lecciones —casi siempre tentativas— que enseña la experiencia latinoamericana e internacional sobre sus efectos, y, en tercer lugar, de algunas reflexiones prácticas para viabilizar las propuestas de regulación y aumentar sus probabilidades de éxito.

Así, el texto es animado por una intención eminentemente práctica, más que académica, aunque muy conscientes estemos de la urgencia de echar a andar una rigurosa agenda de investigación empírica que sitúe el tema en el centro de las ciencias políticas y permita iluminar su discusión pública. Lejos de ofrecer conclusiones definitivas, estas páginas buscan abrir una discusión y aumentar las posibilidades de que los sistemas políticos latinoamericanos lleguen a tiempo para regular adecuadamente el delicado papel del dinero en la vida democrática.

## II. ¿CUÁLES SON LOS RIESGOS? LA EXPERIENCIA DE AMÉRICA LATINA

Si abordar adecuadamente la regulación del financiamiento político es una tarea urgente para las democracias en América Latina, ello se debe a que en las últimas tres décadas de vida democrática los países latinoamericanos han mostrado, con notable exuberancia, la gama de riesgos que implica la ausencia de una regulación efectiva de esta materia. Al igual que en otras latitudes —desde Israel hasta Japón, pasando por Estados Unidos y Alemania—, los recurrentes escándalos relacionados con el financiamiento político han hecho tambalear gobiernos en la región, al tiempo que han debilitado a los partidos políticos y erosionado la confianza de los ciudadanos en las instituciones democráticas. Cinco modalidades de riesgo lucen particularmente serias, además de recurrentes en el subcontinente, las cuales serán ilustradas a continuación con algunos ejemplos.

### 1. *Utilización de financiamiento espurio o ilegal*

El financiamiento privado constituye un recurso legítimo y necesario para los partidos políticos y sus candidatos, con sus virtudes y peligros. Entre aquéllos, cabe destacar que permite a los partidos políticos afinar sus puentes de contacto con la sociedad. Sin embargo, la posibilidad de recaudar fondos privados para financiar actividades políticas abre un abanico de riesgos considerable para la democracia: el primero, y más serio de ellos, es la posibilidad de utilizar para fines políticos dinero originado en actividades delictivas o ilegales.

En América Latina, el mayor peligro es la posibilidad de que el narcotráfico y, en general, el crimen organizado penetren las instancias políticas para comprar impunidad mediante el financiamiento de campañas.<sup>1</sup> No es ésta, en absoluto, una posibilidad

<sup>1</sup> Un análisis de la relación entre financiamiento y corrupción política en América se encuentra en Griner y Zovatto (2004: 299-302).



teórica. Los casos de las campañas de los expresidentes Jaime Paz Zamora en Bolivia, Ernesto Samper en Colombia y Ernesto Pérez Balladares en Panamá, hace ya dos décadas, así como, más recientemente, los densos nexos detectados entre las organizaciones paramilitares y algunos partidos políticos colombianos, así como la injerencia del crimen organizado en las tramas políticas de los estados de Guerrero o Michoacán, en México, son tan sólo algunos de los más notables ejemplos que registra la región en cuanto a la penetración del narcotráfico en las campañas políticas.<sup>2</sup> Estos ejemplos son apenas la parte más visible de un fenómeno mucho más extendido y perturbador, que presenta particulares riesgos en países como México, Colombia y Brasil, en los que las grandes campañas nacionales son complementadas por una vigorosa actividad electoral a nivel subnacional.<sup>3</sup>

Cabe señalar, en el mismo sentido, el riesgo de que los procesos de descentralización política emprendidos en casi toda la región faciliten la captura de las instituciones por parte del crimen organizado, habida cuenta del costo generalmente limitado de las campañas locales.

El narcotráfico y el crimen organizado plantean riesgos de particular intensidad para los procesos políticos, pero no son los únicos peligros. La financiación de campañas de alcaldes y diputados por parte de organizaciones paramilitares en Colombia, en la última década; la vasta operación de financiamiento ilegal puesta en movimiento por el expresidente Fernando Collor de Mello, en Brasil; la desviación ilegal de fondos de la empresa petrolera es-

<sup>2</sup> Además de los estudios de caso contenidos en Casas-Zamora (2013), véase Mayorga (1998: 35); Jordan (1999: 158-162); Vargas, Lesmes y Téllez (1996); Casas-Zamora (2003: 46); “Drugs are Back”; *The Economist*, 25 de mayo de 1996 y “Well I never, says the President”, *The Economist*, 29 de junio de 1996.

<sup>3</sup> Por ejemplo, en los meses previos a las elecciones legislativas de 2009, en México, hubo por lo menos dos casos de pre-candidatos legislativos (uno en el estado de Chihuahua y otro en el Estado de México), que fueron ligados al crimen organizado por reportes de prensa. Véase “Héctor Murguía: los narcos en casa”, *El Universal*, México, 27 de marzo de 2009; “Registran Candidatura de Héctor Murguía”, *El Diario*, Ciudad Juárez, 23 de abril de 2009.

tatal Pemex a la campaña del Partido Revolucionario Institucional y la creación de estructuras paralelas de financiamiento en el Partido Acción Nacional en el 2000, en México, así como el envío secreto de US\$800.000 en una maleta proveniente de Venezuela a la campaña de la presidenta Cristina Fernández en Argentina configuran otros tantos ejemplos de la enorme gama de modalidades que ha asumido la utilización de fuentes de financiamiento cuestionables en las campañas del subcontinente.<sup>4</sup>

## 2. *La compra de influencia y los conflictos de interés*

Aun en los casos en que los recursos para la actividad partidaria y electoral no provienen de fuentes cuestionables ni son obtenidos por vías ilegales, es claro que las contribuciones privadas pueden comprometer el interés público y, en casos extremos, “privatizar” la toma de decisiones por parte de los funcionarios públicos.<sup>5</sup> Eso dependerá, entre otros factores, de la cuantía de las contribuciones, de la transparencia con que se manejen y del grado de discrecionalidad con que operen los tomadores de decisión. En el mejor de los casos, como lo han mostrado las investigaciones en Estados Unidos, Costa Rica y Uruguay, las donaciones

<sup>4</sup> Geddes y Ribeiro-Neto (1992: 646); Kinzo (1998: 135); Córdova y Murayama (2006); “El «Pemexgate», una novela de no-ficción”, *Proceso*, 13 de octubre de 2002; “Caso maletín: cuatro detenidos en EE. UU.”, *BBC Mundo.com*, 13 de diciembre de 2007; “Maletín: apuntan al gobierno venezolano”, *BBC Mundo.com*, 17 de octubre de 2008; “Conviction in Spy Case Over Cash-Filled Suitcase”, *The New York Times*, 3 de noviembre de 2008. El caso de la presidenta Fernández, en Argentina, remite a una patología con una larga tradición en la región: el financiamiento de partidos o candidatos por parte de gobiernos extranjeros, desde la antigua Unión Soviética hasta Taiwán. Véase, al respecto, el análisis de los casos de Uruguay y Costa Rica en Casas-Zamora (2005).

<sup>5</sup> Griner y Zovatto (2004: 299) destacan las figuras de cohecho (pagos a funcionarios por parte de contratistas del Estado en retribución por favores recibidos) y cohecho anticipado (la aceptación de dinero de personas o empresas a cambio de promesas o favores ilícitos en caso de acceder a puestos públicos), como algunas de las principales manifestaciones de la relación entre financiamiento político y corrupción.

privadas facilitan considerablemente el acceso de los donantes a los tomadores de decisión, sin que necesariamente condicionen el contenido de sus determinaciones (Sorauf, 1992: 164-171; Casas-Zamora, 2005: 226). En palabras utilizadas por la célebre sentencia de Buckley contra Valeo en el contexto norteamericano, las contribuciones privadas no sólo pueden afectar los procesos democráticos por los intercambios corruptos a los que efectivamente den lugar, sino también por la *apariencia* de corrupción que con frecuencia generan.<sup>6</sup>

Por ello, no es casual que se haya detectado la presencia dominante de las empresas de construcción en el financiamiento de campañas en Brasil y Costa Rica, o de la empresa concesionaria de las actividades de lotería y quinielas en el Uruguay, actividades todas ellas fuertemente dependientes de los contratos estatales o la regulación pública (Kinzo, 1998: 130-131; Casas-Zamora, 2005: 137-181). Más relevante aún es el caso de los medios de comunicación privados que, a través de las tarifas diferenciadas que ofrecen a los partidos y a los candidatos, han devenido en un crucial donante en especie —acaso el mayor de todos— en algunos países de la región. Los casos de Uruguay, Costa Rica, Guatemala y México han sido debidamente documentados, no sólo como situaciones de potencial colusión entre los propietarios de los medios y los funcionarios encargados de regular las frecuencias del espectro electromagnético, sino también como instancias de palpable inequidad por el acceso diferenciado a los medios concedido a candidatos y partidos durante las campañas electorales.<sup>7</sup>

### 3. *Las inequidades electorales graves*

Aunque sería necio sostener que la posesión de recursos económicos por parte de candidatos y partidos es capaz de determinar por sí misma los resultados electorales, es obvio que sí es

<sup>6</sup> Véase el texto de la sentencia en Corrado *et al.* (1997: 67-77).

<sup>7</sup> Casas-Zamora (2005: 137-140 y 181-183); Transparency International (2004: 49-50); Arredondo Ramírez (2000); Gómez Castellanos (2006: 103-108).

capaz de crear significativas barreras de entrada al proceso electoral para ciertos grupos. Asimismo, una distribución de recursos groseramente desigual puede crear una apariencia de inequidad capaz de afectar la legitimidad de los resultados electorales. Los ejemplos abundan en la región: desde la gran disparidad documentada en el financiamiento de las opciones políticas de izquierda con respecto al financiamiento de partidos más conservadores en países como México, Uruguay o Costa Rica, hasta el caso extremo de la elección de 1990 en Perú, en el que el gasto en publicidad del candidato más apegado al *statu quo*, el escritor Mario Vargas Llosa, superó por un factor de 56 a 1 las erogaciones incurridas por la campaña de Alberto Fujimori (Miró-Quesada, 1998: 481).

Aún más serios son los casos en que las inequidades económicas se combinan con otro factor distorsionante: el uso de los recursos del Estado para favorecer al partido o candidato oficial. Ello puede ir desde lo más sutil y difícilmente detectable —como la asignación de publicidad estatal en medios de comunicación como forma de presionar el comportamiento periodístico— hasta formas mucho más obvias y generalmente prohibidas por la ley en los sistemas democráticos. Aunque el tema forma parte habitual del prontuario de alegatos de los partidos de oposición en casi toda la región, los casos de las elecciones presidenciales y referéndums en Venezuela en los últimos años, y en algunos sentidos la contienda presidencial en México en 2006, pueden ser mencionados como ejemplos en los que *prima facie* las acusaciones no han estado desprovistas de mérito.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> El uso y abuso electoral de los recursos estatales por parte de quienes están en el poder es un extendido fenómeno en todo el mundo en desarrollo, aunque en muy distintos grados y con diversas modalidades. En contextos autoritarios y semi-autoritarios, el acceso ilimitado a esos recursos por quienes ostentan el poder es, con frecuencia, el rasgo definitorio del financiamiento político y el obstáculo fundamental para la existencia de una arena electoral equitativa. Los casos de Egipto o Rusia, entre muchos, vienen a la mente (véase Rabie [2008]; Ammar [2008]; “Russian Election Lacked «Freedom», Monitor says”, *The Washington Post*, 4 de marzo de 2008). En todos los países hay obvias y

Nada de esto es bueno para la democracia. Sin embargo, algunos de los casos citados contienen una advertencia fundamental: las disparidades detectadas no impidieron el triunfo de Fujimori en Perú, el ascenso electoral y eventuales triunfos del Frente Amplio en Uruguay desde 2004, la victoria electoral del Partido Acción Ciudadana en Costa Rica en 2014 y los robustos resultados obtenidos por el Partido de la Revolución Democrática en México tanto en 2006 como en 2012, sobre todo en el primer caso cuando estuvo a punto de ganar la Presidencia. No sólo es necesario afirmar que la disponibilidad de recursos económicos es apenas una de las muchísimas variables que explican la dinámica electoral, sino que es preciso recordar uno de los hallazgos de múltiples investigaciones empíricas sobre las elecciones al Congreso en los Estados Unidos: el gasto electoral tiene rendimientos marginales decrecientes que, en algunos casos, pueden llegar a ser negativos.<sup>9</sup>

Asimismo, el tema de la distribución de recursos económicos es distinto al del costo de las campañas electorales, con el que frecuentemente se le asocia. El alto costo de las campañas puede, sin duda, suponer una importante barrera de acceso a la competencia electoral, sin embargo, es necesario tratar este punto con cautela. No sólo la común afirmación de que el costo de las campañas electorales es prohibitivo en la región y está aumentando sin

considerables dificultades para investigar este fenómeno. Eso no lo hace menos real, por supuesto. Sobre el caso venezolano, véase: Unión Europea (2005: 45); Unión Europea (2006: 41); “Exigen ley que regule uso de recursos públicos en campaña”, *El Universal*, Caracas, 21 de febrero de 2009. En el caso de México, el uso de algunos programas sociales por parte del gobierno y las actuaciones del presidente Vicente Fox durante la campaña de 2006 fueron muy controversiales. Véase TRIFE (2006: 158-217); Córdova (2008: 6); Valdez Zepeda (2006).

<sup>9</sup> Sobre los rendimientos marginales decrecientes del gasto electoral, véase Welch (1976) y Jacobson (1985). El ejemplo de Perú en 1990 es muy elocuente en este sentido. En un contexto de aguda crisis nacional y con un sistema de partidos virtualmente colapsado, cada dólar adicional erogado por la campaña de Vargas Llosa sirvió para implantar en el electorado la imagen de que su candidato era *más de lo mismo*, exactamente el mensaje propalado por la campaña “insurgente” de Fujimori. Sobre esta campaña, véase Vargas Llosa (2005).

cesar es contenciosa desde el punto de vista empírico,<sup>10</sup> sino que no necesariamente implica un desvalor para la democracia. En algunos casos puede simplemente denotar elecciones más competitivas, en las que más contendores tienen acceso a recursos económicos suficientes para competir efectivamente. Este punto puede ser decisivo en algunos contextos.

La experiencia de México, donde la reforma electoral de 1996 favoreció el acceso de los partidos de oposición a un subsidio estatal excepcionalmente generoso, es un recordatorio de que una distribución más equitativa de los recursos electorales puede tener efectos considerables en la calidad de la competencia democrática, como lo ha advertido Sartori (1991).<sup>11</sup> La experiencia mexicana sugiere algo más: en un contexto en el que los partidos de oposición deben competir con un partido fuertemente consolidado en todas las estructuras de poder, la alternabilidad puede depender precisamente de la capacidad de la oposición para gastar *mucho* dinero. El costo creciente de las elecciones no es, por sí mismo, un signo de patología democrática; la mala distribución de recursos económicos entre competidores electorales, en cambio, casi siempre lo es.

#### 4. *La desarticulación de los partidos y del sistema de partidos*

Una democracia funcional requiere un sistema de partidos estable, no demasiado fragmentado y caracterizado por dinámicas centrípetas y no centrífugas. Asimismo, requiere de partidos sólidos, capaces de alimentar el proceso político continuamente y de ser algo más que maquinarias electorales. Ambos requerimientos, sobre todo el primero, son de particular importancia en los regímenes presidenciales prevaecientes en la región, que muestran una propensión importante a experimentar conflictos

<sup>10</sup> Véase Casas-Zamora (2005: 111-117 y 159-162). Para otros contextos, véase Pinto-Duschinsky (2002) y Ansolabehere *et al.* (2001).

<sup>11</sup> También Woldenberg *et al.* (1998).

entre poderes cuando coexisten con sistemas de partidos altamente fragmentados.<sup>12</sup>

Si bien el financiamiento político no determina la volatilidad, el formato o la polarización del sistema de partidos, su regulación sí es capaz de crear incentivos que marginalmente afectan su comportamiento. De manera más directa, las reglas de financiamiento —y en particular el método de desembolso escogido para los subsidios estatales, donde éstos existen— pueden incidir decisivamente en la institucionalización de los partidos y en su consolidación como agrupaciones con vida permanente.

En ambas dimensiones, las tendencias mostradas por la región no son favorables. Una revisión de la dinámica del sistema de partidos en 17 países latinoamericanos, en las dos décadas transcurridas entre 1990 y 2010, muestra un aumento en el número efectivo de partidos en 10 de los 17 países.<sup>13</sup> Por otro lado, la volatilidad electoral de la región continúa siendo comparativamente muy alta y alcanza niveles asombrosamente elevados en países como Perú y Guatemala, con sistemas de partidos con altísimos niveles de fragilidad.<sup>14</sup> Por otro lado, con la posible excepción de los partidos mexicanos y de algunos otros ejemplos aislados en otros países (por ejemplo: Frente Amplio en Uruguay, Alianza Republicana Nacionalista y FMLN en El Salvador, Partido Revolucionario Democrático en Panamá), los niveles de institucionalización de los partidos políticos en la región son sumamente bajos, aun en democracias muy consolidadas, como Costa Rica, Uruguay o Chile.<sup>15</sup>

Los casos colombiano y mexicano merecen una mención especial. En el primero de ellos es muy posible que las reglas bastante liberales de acceso al financiamiento estatal —que le

<sup>12</sup> Véase, al respecto, el análisis sobre los sistemas de partidos de América Latina, en Payne *et al.* (2006: 165-196).

<sup>13</sup> Cálculo de los autores con base en cifras oficiales y metodología de Laakso & Taagepera (1979).

<sup>14</sup> Madrid (2005: 6). Véase también datos en Payne *et al.* (2006: 183).

<sup>15</sup> Véase, al respecto, el estudio, ya con algunos años de más, de Mainwaring y Scully (1995); también Casas-Zamora (2005: 14).

permiten beneficiarse incluso a candidatos propuestos por movimientos sociales o por grupos significativos de ciudadanos— contribuyeron a la virtual licuefacción que sufrió el sistema de partidos colombianos en la década anterior, parcialmente revertida por la reforma electoral de 2003 y la Reforma Política Partidista de 2011.<sup>16</sup> Por su parte, la experiencia mexicana, en la que un cuantioso subsidio estatal ha sido dispuesto para cubrir las actividades partidarias permanentes, es sugerente del poderoso efecto que pueden tener las subvenciones no electorales en la consolidación institucional de los partidos.

México, que sólo en la década pasada culminó su transición democrática, tiene hoy acaso los partidos más robustos de toda la región, con vocación de permanencia y capacidad competitiva en todos los niveles. Las reglas de financiamiento político no deben crear barreras excesivas a la participación electoral. Sin embargo, es por lo menos tan importante que tiendan a favorecer—así sea marginalmente— la consolidación de los partidos y una cierta estabilidad del sistema de partidos.

##### *5. La pérdida de credibilidad de la regulación del financiamiento político*

Una regulación deficiente del financiamiento político puede ser tan negativa como la ausencia completa de normas en esta materia. Ello porque todo esfuerzo regulatorio tiende a levantar las expectativas de que nuevas normas serán capaces, al menos, de moderar los peores abusos en esta materia. Las reformas fracasadas dejan un sedimento de desilusión y cinismo que se convierte en una barrera a nuevos intentos de regulación.

Desafortunadamente, la región es pródiga en ejemplos de reformas mal diseñadas o desprovistas de recursos para ser adecuadamente puestas en práctica. La introducción de reglas de transparencia en el financiamiento privado en Costa Rica, en 1996,

<sup>16</sup> Véase Calle de la (1998: 106-111). Sobre la reforma electoral de 2003 y sus efectos, véase Rodríguez Raga y Botero (2006); sobre la reforma electoral de 2011, véase Battle y Puyana (2011).



constituye un ejemplo elocuente de los efectos derivados de un marco normativo mal concebido. La carencia de un mandato explícito para que las autoridades electorales verificaran la contabilidad de los partidos y las estructuras de campaña, así como la ausencia de responsabilidades claramente individualizadas por el incumplimiento de la normativa condenaron a la legislación costarricense a tener una muy limitada capacidad para regular los abusos en el financiamiento político.

Esto lo reveló con toda claridad la campaña presidencial de 2002, cundida de irregularidades que afectaron, en distinto grado, a todos los partidos mayoritarios costarricenses (Casas-Zamora, 2004: 240-244). Esto condujo, eventualmente, a la aprobación de una ambiciosa reforma al Código Electoral costarricense en 2009, que fortaleció significativamente los controles existentes.<sup>17</sup> Aún más claro es el caso de la reforma argentina de 2002, cuya ejecución —en un país de 40 millones de habitantes, con estructuras federales e intensa actividad electoral a todos los niveles— fue dejada en manos de un grupo de 24 jueces federales, insuficientes para hacer cumplir las detalladas disposiciones de la legislación. A partir del momento en que, a 10 días de las elecciones, el candidato victorioso en la elección presidencial de 2003 reportó públicamente que sus gastos electorales habían ascendido a la suma de \$1, la legislación vio seriamente comprometida su credibilidad.<sup>18</sup>

La experiencia mexicana, por el contrario, muestra cómo la legislación bien diseñada, acompañada del fortalecimiento de las

<sup>17</sup> De acuerdo con la reforma de 2009, al Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) le corresponde reglamentar, hacer cumplir las normas sobre el financiamiento (artículo 12 del Código Electoral) y ordenar auditorías, si es necesario (artículo 121 del CE). En la página del TSE se encuentran publicadas las auditorías practicadas en los últimos años, así como otros documentos resultantes de las acciones de verificación (véase [http://www.tse.go.cr/financiamiento\\_partidos.htm](http://www.tse.go.cr/financiamiento_partidos.htm)). Además, el TSE emitió el Reglamento sobre Financiamiento de Partidos en octubre de 2009, donde, entre otras cosas, crea el Departamento de Financiamiento como parte de la Dirección de Registro Electoral, que tiene funciones de control en materia de financiamiento político (véase <http://www.tse.go.cr/pdf/normativa/financiamientodelospartidospolicos.pdf>).

<sup>18</sup> Ferreira Rubio (2005: 10-11). Véase, también, Ferreira Rubio (2007).

instituciones controladoras, de muchos recursos y de férrea voluntad política para sancionar incumplimientos, puede conducir a una aplicación creíble de las provisiones legales, capaz de controlar algunos de los peores riesgos en materia de financiamiento político (Orozco, 2008).

De cada una de estas cinco modalidades de riesgo, la región está más que avisada. Introducir legislación adecuada y efectiva para regular el papel del dinero en la actividad política en América Latina es, por ello, imperativo. Para acometer la tarea de regular es preciso tener claro, en principio, el menú de instrumentos normativos con que se cuenta y las lecciones tentativas que arroja la experiencia internacional, abundante aunque poco estudiada sistemáticamente.

### III. ¿QUÉ HACER? INSTRUMENTOS DE REGULACIÓN Y EXPERIENCIA COMPARADA

El papel del dinero en la actividad política democrática puede ser regulado mediante una amplia gama de instrumentos legales, cuya presencia y combinación dan forma al sistema de financiamiento político (SFP). Este sistema es el conjunto de normas que regula el indispensable flujo de recursos económicos hacia el sistema político y desde este último; a su vez, es el marco normativo dentro del cual los partidos y los candidatos pueden actuar legalmente para obtener y gastar recursos económicos para sus actividades, y dentro del cual las personas físicas y jurídicas —tanto públicas como privadas— pueden financiar esas actividades. Asimismo, el SFP define los instrumentos legales para supervisar y respaldar coercitivamente la aplicación de ese marco normativo.

La diversidad de instrumentos disponibles para regular el financiamiento político y las numerosísimas combinaciones posibles plantean problemas tanto para los reformadores, como para quienes estudian esta materia; toda vez que identificar nítidamente los efectos de cada uno de los instrumentos de regulación y elaborar prescripciones a partir de esos efectos es una ardua ta-

rea. Con todo, a estas alturas, tras más de un siglo de intentos de regular el financiamiento político en la democracia, no es poco lo que sabemos. Vale la pena detenerse, pues, en el examen de la diversidad de instrumentos regulatorios y algunas de las principales lecciones arrojadas por su aplicación en diversos contextos, incluido el latinoamericano.

Contrariamente a la percepción habitual, los países de América Latina tienen una larga tradición de regulación del financiamiento político; en particular, han sido pioneros en la adopción de subsidios directos para partidos y candidatos, como lo atestiguan los casos de Uruguay (1928), Costa Rica (1956) y Argentina (1961). El retorno de la democracia a la región ha generado, predeciblemente, un creciente interés en esta materia, que se ha reflejado en abundantes esfuerzos regulatorios. La región ha avanzado en la adopción de normas y, ayudado en parte por una prensa cada vez más incisiva, el tema del financiamiento político está definitivamente instalado en la discusión pública. Esto último es, en sí mismo, un progreso considerable. Sin embargo, como se ha visto más arriba, son abundantes y graves los riesgos que persisten para las democracias de la región, derivados de la inadecuada regulación de la materia y, en particular, de la pobre ejecución de los controles existentes.<sup>19</sup>

### 1. *Instrumentos de regulación del financiamiento político*<sup>20</sup>

Los instrumentos legales para regular el financiamiento político pueden ser clasificados en cinco categorías:

<sup>19</sup> Amplios análisis comparados de las reglas de financiamiento político en América Latina pueden encontrarse en Castillo del y Zovatto (1998), Carrillo *et al.* (2003), Griner y Zovatto (2004), Zovatto (2005) y Zovatto (2007).

<sup>20</sup> Esta sección contiene información desarrollada extensamente en Casas-Zamora (2005), Capítulo 1, y en *Political Finance Database*, IDEA International. Estas fuentes pueden ser consultadas si se desea ver una descripción mucho más detallada de los SFP y los sistemas de financiamiento estatal en cerca de 180 democracias. Si bien los autores han tenido el cuidado de consultar y actuali-

### A. *Regulaciones sobre las fuentes de financiamiento*

Esta categoría incluye aquellos instrumentos que regulan el flujo de recursos económicos hacia las actividades políticas, tanto controlando o prohibiendo el uso de ciertas fuentes de financiamiento (regulaciones “negativas” o “pasivas”), como estimulando el uso de otras fuentes (regulaciones “positivas” o “activas”). Los controles más extendidos pesan, como es de esperar, sobre las donaciones políticas privadas. Casi todas las democracias restringen el uso de, al menos, algunos tipos de donaciones privadas, aunque con niveles de intensidad muy dispares. Mientras algunos países (Grecia, por ejemplo), simplemente, imponen un límite a los montos de las contribuciones, en la mayoría de los casos, las democracias modernas prohíben absolutamente el uso de algunas fuentes de financiamiento.

Los límites a las contribuciones individuales oscilan desde montos muy bajos en algunos países hasta los aproximadamente \$200.000 en Japón. Las prohibiciones, por su parte, pesan generalmente sobre las donaciones foráneas —prohibidas en decenas de países— y sobre ciertos tipos de donaciones corporativas, típicamente aquéllas de empresas estatales o de firmas beneficiarias de contratos o licencias otorgadas por el Estado.

La situación normativa en América Latina es conteste con esa descripción. Prácticamente todos los países latinoamericanos han introducido prohibiciones en el uso de ciertas fuentes de financiamiento, y la gran mayoría ha impuesto límites en relación con los montos de las contribuciones. Sólo El Salvador no establece limitación alguna en esta materia. Entre las prohibiciones, las más comúnmente adoptadas son aquellas que pesan sobre las donaciones de gobiernos, instituciones o individuos extranjeros (la mayoría de los países, excepto El Salvador),<sup>21</sup> de contratistas

lizar, hasta el cierre de 2014, la información sobre las regulaciones del financiamiento político mencionadas en el texto, algunas inexactitudes menores pueden existir en algunos casos.

<sup>21</sup> El caso de El Salvador merece una aclaración. La reforma de febrero de 2013 prohibió la recepción de donaciones anónimas, extranjeras, de gre-

del Estado (por ejemplo, Argentina o Bolivia) y de fuentes anónimas (más de la mitad de los países; por ejemplo, Costa Rica, Honduras, México). Igualmente importante es que algunos países de la región (Argentina, Honduras, México, Paraguay y Costa Rica, entre otros) han prohibido las donaciones de personas jurídicas. Por su parte, limitaciones diversas en cuanto al monto de las contribuciones individuales han sido introducidas en los casos de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Guatemala, México, Paraguay, Perú y Uruguay.

Tales restricciones sobre las fuentes privadas de financiamiento buscan responder a los primeros dos riesgos descritos más arriba; esto es: intentan minimizar las oportunidades de compra de influencia por parte de donadores poderosos o controversiales.

Como sucede con otras medidas regulatorias de tipo restrictivo, los límites a las contribuciones suponen significativos problemas de aplicación, y demandan, como mínimo, la presencia de un extendido sistema de reporte y auditoría de los recursos utilizados por los partidos y los candidatos; un requisito que ha probado ser difícil de satisfacer aun para las democracias más desarrolladas.<sup>22</sup>

Asimismo, los límites a las contribuciones, particularmente cuando son excesivamente bajos, pueden conducir a resultados perversos. Así, medidas draconianas para prohibir completamente las contribuciones privadas (como las empleadas en Francia antes de 1988 y la India en el periodo 1969-1985), terminaron por incentivar prácticas de financiamiento singularmente opa-

mios y sindicatos. Formalmente, la reforma estuvo vigente en las elecciones de febrero de 2014, pero no existe evidencia de su aplicación. Sin embargo, en septiembre de 2014, una resolución de la Sala Constitucional de la Corte de Justicia declaró inconstitucional el capítulo IV del Título VI, que incluía todas las reformas sobre financiamiento privado. Véase Ley de Partidos Políticos del 14 de febrero de 2013, <http://www.asamblea.gob.sv/eparlamento/indice-legislativo/buscar-de-documentos-legislativos/ley-de-partidos-politicos>.

<sup>22</sup> Sobre los obstáculos enfrentados por la Comisión Federal Electoral de Estados Unidos (FEC) para aplicar los topes de contribución introducidos por el Federal Election Commission Act de 1974, véase Gross (1997); Federal Electoral Commission (1998: 31-34); Sorauf (1992: 185).

cas.<sup>23</sup> Por ello, no es sorprendente que muchas democracias, particularmente en Europa Occidental, sean reacias a establecer comprensivos controles sobre las contribuciones, optando, en cambio, por restringir el peso financiero de los donantes privados por otros medios, como generosos sistemas de financiamiento público, cortas campañas electorales y restricciones severas sobre la publicidad electoral.

### B. *Financiamiento estatal*

El SFP, además de restringir el flujo de dinero hacia la política, puede intervenir activamente para darle forma mediante la provisión de dinero, bienes o servicios públicos a los candidatos y a los partidos. De hecho, el uso de subsidios estatales es, por mucho, la característica más común en los SFP contemporáneos.

El término “financiamiento estatal” comprende tres categorías básicas de subvención: subsidios *directos* (fondos públicos desembolsados a partidos y candidatos de acuerdo con un procedimiento definido por la ley), subsidios *indirectos* (subvenciones en especie, como el acceso a los medios de comunicación estatales) o subsidios *específicos* (fondos entregados a organizaciones relacionadas con los partidos o controladas por ellos, como las fracciones legislativas o sus institutos de investigación).

De estas categorías, los subsidios directos son, sin duda, la más relevante. De hecho, la adopción de subvenciones directas configura, probablemente, la tendencia más importante de materia de financiamiento político. Desde su temprana adopción en Uruguay, en 1928, y durante las últimas cuatro décadas, en particular, los subsidios directos han sido introducidos en más de 50 países. En América Latina, en 2003, con el establecimiento del financiamiento público directo en las legislaciones peruana y chilena, se consolidó una tendencia mayoritaria a instaurar sistemas

<sup>23</sup> Levush *et al.* (1991 : 90-92); Avril (1994 : 85-89).

de financiamiento estatal directo en la región. Hoy, las únicas excepciones a este fenómeno son Venezuela y Bolivia.<sup>24</sup>

No obstante su generalizada adopción, la introducción de los subsidios estatales —en particular en su modalidad directa— ha estado llena de polémica. Ello no sólo por el costo impuesto a los contribuyentes —que garantiza, casi en todos los casos, que la entrega de subsidios a los partidos y candidatos sea sumamente impopular—,<sup>25</sup> sino también por la incertidumbre sobre sus efectos.

Los proponentes del financiamiento estatal enfatizan rutinariamente su importancia para disminuir la dependencia de los actores políticos respecto de los grandes donantes privados, crear condiciones económicas equitativas para las diferentes opciones políticas y fortalecer la institucionalización de las organizaciones partidarias. Correlativamente, sus detractores han sostenido, por mucho tiempo, su ineficacia como instrumento para proteger a los actores políticos de la compra de influencia, su tendencia a favorecer a los partidos establecidos y su inclinación a crear situaciones de dependencia financiera de los partidos respecto del Estado, liberándolos de la necesidad de atraer nuevos miembros. Es un debate que dista de estar concluido, entre otras razones, porque el financiamiento público —en particular los subsidios directos— constituye un instrumento extraordinariamente heterogéneo, que se resiste a las generalizaciones fáciles de sus efectos.<sup>26</sup>

<sup>24</sup> En el caso de Perú, la Ley de Partidos Políticos núm. 28.094 establece el derecho al financiamiento público directo, incluyendo los mecanismos de cálculo y distribución (artículo 29). Sin embargo, la tercera disposición transitoria de la misma norma condiciona el aporte estatal a la disponibilidad presupuestaria. En la práctica, el financiamiento público directo no se ha entregado. Véase Ley de Partidos Políticos núm. 28.094, <http://www.web.onpe.gob.pe/modEscaparate/downloads/L-0082.pdf>, y Tuesta (2011), p. 454.

<sup>25</sup> Independientemente de su configuración, los sistemas de financiamiento estatal son muy impopulares en todo el mundo, excepto, quizá, en Estados Unidos, lo que resulta más bien sorprendente. Una revisión de este tema, con datos de encuestas en varios países europeos, particularmente Polonia, puede verse en Walecki (2005), pp. 253-259.

<sup>26</sup> Véase Casas-Zamora (2005), Capítulo 1.

En efecto, las configuraciones posibles de los sistemas de subsidio público son múltiples. Todo sistema de subvención directa debe definir cuatro puntos centrales:

1. ¿Cuáles actores políticos recibirán el subsidio?
2. ¿Con qué periodicidad serán desembolsados los fondos?
3. ¿Cuáles barreras de acceso y reglas de asignación serán adoptadas?
4. ¿Quién define el monto de la subvención y cómo?

Respecto al primer punto, la estructura central de los partidos políticos es la receptora, por excelencia, de los subsidios directos en la gran mayoría de los países. Sólo unos pocos países (por ejemplo, Bélgica, Taiwán y Estados Unidos) no entregan subsidios a los organismos centrales de los partidos. En algunos países (por ejemplo, Australia, Canadá, Austria y Suecia) los órganos subnacionales de los partidos son directamente subsidiados, a veces con excepcional generosidad.<sup>27</sup>

El apoyo directo del Estado a los candidatos presidenciales es mucho menos común, aunque se da en casos como Francia, Uruguay y Estados Unidos. Este último país es el único en el que el subsidio estatal cubre los procesos de nominación de candidatos presidenciales; un punto a tener en cuenta dada la creciente adopción del mecanismo de elecciones primarias abiertas en muchos países, particularmente en América Latina.

De acuerdo con su periodicidad, los subsidios directos pueden ser *permanentes* o *electorales*, siendo aquéllos casi siempre desembolsados a los partidos en forma anual, con el propósito de apoyar diversas actividades no electorales, en particular la expansión y el mantenimiento de la estructura partidaria. En muchos casos coexisten ambos tipos de subvención. La distribución de estas opciones muestra patrones dignos de mención. Mientras casi

<sup>27</sup> Éste es el caso, particularmente, de Austria y Suecia. Véase Müller (1994: 54-55); Nassmacher (2001: 103); Klee (1993: 183-189); Gidlund y Koole (2001: 123).



todas las democracias de Europa Occidental proveen financiamiento permanente a los partidos, en las democracias de América del Norte y América Latina el financiamiento electoral sigue siendo prevaleciente. Ello refleja una distinta forma de entender la naturaleza y las funciones de los partidos.

En Estados Unidos, por ejemplo, las reglas de subsidio reflejan la noción de que los partidos existen, en lo fundamental, para pelear batallas electorales y que son, en todo caso, menos importantes que los candidatos individuales (Katz y Kolodny, 1994). En Europa, por su parte, se ha adoptado una noción más comprensiva del papel de los partidos: como organizaciones permanentes esenciales para la tarea de gobernar. Esta distinción no es ajena a la división entre regímenes presidenciales en casi todo el hemisferio occidental y regímenes parlamentarios en Europa Occidental. En América Latina se muestra una creciente aceptación del financiamiento público permanente para el fortalecimiento y desarrollo institucional de los partidos, incluyendo actividades como la investigación, la formación y la capacitación de cuadros partidarios, tal es el caso de Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, Costa Rica, México, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay, entre otros.

El momento de desembolso de los subsidios electorales también presenta variaciones importantes; esta característica puede tener una relevancia considerable, toda vez que las subvenciones exclusivamente poselectorales pueden implicar un obstáculo infranqueable para los partidos de reciente creación, con menores recursos financieros o con menor capacidad crediticia. En algunos países, la subvención estatal opera como un reembolso poselectoral de gastos (por ejemplo, Australia), mientras que en otros se permite el pleno acceso al subsidio antes de la elección (por ejemplo, Estados Unidos). En algunos países, como España, ambas opciones están mezcladas en diferentes grados.

En América Latina no existe un patrón homogéneo en cuanto al desembolso del financiamiento electoral. En algún caso, como Nicaragua, se contemplan únicamente pagos poselectora-

les. En el caso argentino se entregan los recursos exclusivamente antes de las elecciones. El resto de los países ha adoptado una combinación de desembolsos anteriores y posteriores a los comicios. Casi todos los países que otorgan subvenciones directas han introducido algún tipo de barrera de acceso con el fin de desincentivar la proliferación de candidatos y partidos. Con frecuencia, la barrera de acceso es definida por el logro de representación parlamentaria en la elección previa (por ejemplo, Finlandia), pero puede también consistir en un número absoluto de votos (por ejemplo, Dinamarca o Portugal), un cierto porcentaje de los votos (por ejemplo, Alemania o Nicaragua) o una combinación de escaños y votos (por ejemplo, Suecia o Costa Rica). Otros países han introducido múltiples umbrales para diferentes tipos de subsidio (por ejemplo, Austria o Colombia). La ausencia total de barreras es menos común y normalmente está limitada a algunos subsidios específicos.

Así, en América Latina, una amplia mayoría de los países que tienen sistemas de subvención estatal (con las excepciones de Chile y El Salvador) han previsto algún tipo de barrera legal para tener acceso al financiamiento público. Esas barreras oscilan desde niveles sumamente bajos —como en Honduras (10.000 votos)— hasta relativamente altos, como Brasil, donde se requiere haber obtenido el 5% de los votos en las últimas elecciones de la Cámara de Diputados. Una vez definido el universo de receptores del subsidio directo, se aplican las reglas de asignación. La mayoría de los países asignan el grueso de los subsidios directos proporcionalmente, de acuerdo con el porcentaje de votos o escaños obtenido en la elección previa (por ejemplo, Bélgica, Grecia y, en América Latina, Chile, El Salvador, Guatemala, Honduras, Uruguay [votos], Finlandia, Suecia, Nicaragua o Paraguay [votos y escaños]).

Sin embargo, muchos otros sistemas han optado por modificar la asignación proporcional de los fondos con algunas reglas que tienden a la igualdad absoluta entre los receptores, típicamente el desembolso de una parte del subsidio en partes iguales para todos

los beneficiarios. Ése es el caso de Israel y de un número sorprendentemente elevado de países en América Latina, como Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, México, Panamá, Perú, República Dominicana y Costa Rica (sólo la porción que se desembolsa antes de la elección). En otros casos, como el canadiense o el francés, se ha establecido una suma fija de reembolso de gastos electorales, que separa la distribución del subsidio de los resultados en las urnas. Otros países, como Alemania y Estados Unidos, han sustituido la asignación proporcional o cuasi-proporcional de subsidios por otros interesantes mecanismos (*matching grants*): el desembolso de los fondos estatales de acuerdo con la capacidad de los partidos (Alemania) o los candidatos presidenciales (Estados Unidos) para atraer pequeñas contribuciones privadas.<sup>28</sup>

Sobre el procedimiento de definición del monto, cabe decir que en cada país que se ha introducido el financiamiento estatal directo, la definición del monto inicial del subsidio recae en las manos de los legisladores. A partir de ahí la mayoría de los países ha preferido formalizar en la ley las reglas de cálculo del subsidio para evitar su manipulación política o su aumento desmesurado. Algunos países hacen esto fijando una suma que ha de pagarse por cada escaño o voto (por ejemplo, en Italia u Honduras), o simplemente encargando a un ente apolítico la definición del monto de la subvención (por ejemplo, en México o Israel). En el caso de Israel esta opción se tomó luego de una larga lista de aumentos de los subsidios dispuestos por los mismos beneficiarios de la subvención.<sup>29</sup>

Si los métodos para definir los montos de subsidio estatal son heterogéneos, aún más diversas son las sumas que los países efec-

<sup>28</sup> En Alemania, cada partido recibe un subsidio del 38% del monto que logre recaudar en cuotas de membresía y donaciones individuales de menos de €3.300. En el proceso de elecciones primarias, los candidatos presidenciales, en Estados Unidos, pueden optar por fondos estatales que “cazan” los primeros US\$250 de cada contribución privada recaudada.

<sup>29</sup> Hofnung (1996: 138); Mendilow (1992: 109); Blechinger y Nassmacher (2001: 168, 177-178).

tivamente asignan a la subvención estatal, como se puede ver en la tabla 1. Este punto es relevante, toda vez que resulta claro que cualquiera que sea el efecto buscado por la introducción de los subsidios directos, se requiere, como mínimo, que los montos del apoyo estatal sean relevantes en relación con los costos de la actividad política. Por tanto, si los subsidios públicos han de tener algún resultado visible, deben alcanzar una cierta “masa crítica”, en ausencia de la cual el financiamiento estatal simplemente deviene un instrumento inocuo. Los casos latinoamericanos oscilan entre los montos más bien generosos de subsidio —de los que México es el caso más conspicuo— hasta sumas como las que en algún momento mostró Guatemala, cuya capacidad para generar impactos políticos es más que dudosa.

TABLA 1  
SUBSIDIOS ESTATALES DIRECTOS POR AÑO  
Y VOTANTE REGISTRADO EN 25 DEMOCRACIAS  
(CIRCA DÉCADA DE 1990)

<i>País</i>	<i>US\$</i>	<i>Años (1)</i>
Austria	16,5	1995-1998
Francia	14,9	1995-1996
Suecia	12,1	1999
Israel	11,2	1996-1998
México	3,3	1997-1999
Rep. Dominicana	3,2	2000
Japón	2,8	1995-1999
Alemania	2,0	1995-1998
Australia	1,9	1996-1998
Panamá	1,8	1999-2004
Uruguay	1,7	1999-2004
Costa Rica	1,6	2002-2006
España	1,6	1998-2000

<i>País</i>	<i>US\$</i>	<i>Años (1)</i>
Italia	1,4	1999-2001
Nicaragua	1,2	2001-2006
Portugal	1,0	1995-1996
Bolivia	0,6	1997-2002
El Salvador	0,5	1999-2004
Holanda	0,4	1999
Honduras	0,2	2001-2005
Estados Unidos	0,2	1992-1996
Canadá	0,2	1993-1997
Dinamarca	0,2	1988-1990
Ecuador	0,2	1995-1997
Guatemala	0,02	1999-2003

NOTA: (1) Incluye un año electoral para todos los países, excepto Suecia y Holanda. En estos casos, sin embargo, los partidos no reciben subsidios adicionales durante el año electoral.

FUENTE: Casas-Zamora (2003 y 2005).

Para finalizar la revisión de los mecanismos de financiamiento estatal es preciso señalar los subsidios indirectos y específicos, que generalmente complementan en forma más modesta a las subvenciones directas. Aparte de la práctica casi universal de otorgar apoyo institucional a los miembros del Poder Legislativo —práctica que sólo parcialmente puede ser considerada un apoyo a los partidos políticos *strictu sensu*—, otras tres formas de subsidio indirecto merecen ser mencionadas: el uso privilegiado o gratuito de los servicios públicos; las exenciones impositivas para las donaciones políticas, y la emisión gratuita de publicidad en los medios de comunicación estatales.

El uso gratuito del correo para efectos de contactar a los votantes es muy común a nivel internacional (por ejemplo, Austria, Finlandia, Francia, Italia, Japón y Reino Unido). En muchos otros casos, como Canadá, Francia, Alemania, Holanda, Taiwán, Chile y México, por mencionar algunos, exenciones fiscales han

sido dispuestas para incentivar las donaciones políticas y su transparencia, en algunos casos específicamente dirigidas a la recaudación de pequeñas contribuciones (como en Canadá y Alemania). Finalmente, el acceso gratuito a los medios de comunicación estatales es una práctica muy extendida en Europa Occidental y, recientemente, en otras regiones. Esto es un reconocimiento explícito a la enorme importancia de los medios de comunicación social —en particular la televisión—, que hoy constituyen la arena fundamental de las luchas electorales.

Este último punto merece particular atención en América Latina. En efecto, la modalidad de subsidio indirecto más importante en la región lo constituye el acceso gratuito concedido a partidos y candidatos a los medios de comunicación estatales, privados o a ambos. Este beneficio se utiliza en buena parte de la región (con excepción de Venezuela, que carece de todo tipo de subvención pública, así como Costa Rica y Honduras, por ejemplo), casi siempre otorgando acceso gratuito a los medios estatales de comunicación, durante la vigencia de la campaña electoral.<sup>30</sup> Únicamente en Brasil, Colombia, México, Panamá y Perú, la legislación electoral específica que el acceso de los partidos a los medios de comunicación es de carácter permanente. En algunos casos (Argentina, Brasil, Chile, México y Ecuador), el acceso a una “franja” gratuita de publicidad en los medios coexiste con una prohibición de la adquisición de espacios adicionales de publicidad en la televisión o la radio.<sup>31</sup> En los demás casos, sin em-

<sup>30</sup> Un análisis sobre el acceso de los partidos a los medios de comunicación en América Latina se encuentra en Griner y Zovatto (2004: 314-319).

<sup>31</sup> Brasil prohíbe en la televisión la propaganda electoral comercial, garantizándoles a cambio a los partidos una franja diaria de publicidad gratuita durante la campaña electoral. Chile, por su parte, prohíbe la contratación en televisión abierta, en donde otorga la franja gratuita, pero es posible contratar propaganda electoral en radioemisoras, televisión por cable y prensa escrita. En el caso de México, los partidos políticos pueden acceder a la radio y a la televisión sólo a través de los tiempos públicos. El Instituto Nacional Electoral será la única autoridad facultada para administrar esos tiempos, y si considera que los mismos resultan insuficientes podrá tomar las medidas necesarias para su ampliación. En Ecuador, de acuerdo con el Código de la Democracia, vigen-

bargo, la “franja” puesta a disposición por el Estado no impide contratar espacios publicitarios privadamente.

En la medida en que los subsidios indirectos se pagan en especie, es muy difícil establecer su valor en muchos países. Debe notarse, sin embargo, que en el contexto latinoamericano, al menos, la utilidad de los subsidios indirectos para los actores políticos tiende a ser más bien limitada. Los efectos de los beneficios positivos para las donaciones están limitados por la baja efectividad de los sistemas de recaudación de impuestos en la región. Asimismo, el acceso a los medios de comunicación estatales, particularmente a la televisión, tiende a ser irrelevante en vista de la baja audiencia que tales medios generalmente tienen en América Latina.

¿Qué se sabe sobre los efectos del financiamiento estatal para partidos y candidatos? La respuesta a esta pregunta es muy compleja, habida cuenta de la heterogeneidad de los mecanismos de subsidio y su imbricación con la estructura institucional que les rodea, que condiciona sus efectos. Pese a eso, la evidencia disponible tiende a mostrar tres situaciones:

1. Los subsidios estatales tienen un efecto bastante limitado en el control de las prácticas cuestionables de financiamiento político. Las experiencias de Canadá y casi toda Europa Occidental sugieren que los subsidios estatales pueden, efectivamente, reducir el peso de las grandes donaciones privadas en las finanzas partidarias. Sin embargo, esto es el resultado de una compleja combinación de factores institucionales (campañas cortas, restricciones a la emisión de publicidad electoral, incentivos fiscales para las donaciones pequeñas, etcétera), antes que de la simple disponibilidad y generosidad de los subsidios públicos. Aún más, la lista de países en los que la existencia de generosísimos sistemas

te desde 2009, por un lado, el Estado financia el 40% de las campañas a través del Fondo de Promoción Electoral (exclusivo para subsidio en medios), mientras que, por otro lado, está prohibido que los partidos compren propaganda de forma directa en la prensa, radio, televisión y vallas.

de subvención ha sido totalmente incapaz de evitar graves irregularidades en el financiamiento político incluye a Israel, Francia, España, Italia, Austria y Alemania.<sup>32</sup>

2. El financiamiento público puede tener —y usualmente tiene— un efecto equilibrador de la competencia electoral. No existe evidencia alguna de que, como lo sostienen algunos críticos, el financiamiento estatal tienda a osificar el sistema de partidos. Por el contrario, la información disponible sugiere que los sistemas de subsidio tienden a favorecer a los partidos pequeños y que, en algunos casos, son decisivos en las posibilidades de competir de partidos y candidatos sin vínculos cercanos con los sectores empresariales. En América Latina, en particular, el financiamiento estatal suele ser casi la única forma de equilibrar el desproporcionado peso de pequeños círculos empresariales en las finanzas partidarias.<sup>33</sup>
3. Cuando los subsidios se entregan a los partidos y, en particular, los desembolsos se hacen anualmente, los fondos estatales pueden tener un efecto ostensible en el crecimiento y robustecimiento de las estructuras partidarias. Aunque este efecto “burocratizante” ha sido impugnado, en algunos contextos desarrollados, como un signo de debilitamiento del poder de los miembros sobre la dirigencia partidaria, en el caso de la mayoría de las democracias en América Latina, el fortalecimiento de las estructuras partidarias es, más bien, una necesidad sistémica de la más alta importancia.

Debe insistirse en que éstas son simplemente tendencias cuya aplicación en el caso concreto es enteramente contingente al diseño de cada sistema de subsidio, a su relevancia económica y a

<sup>32</sup> Véanse, entre muchos, “European Politics plagued by Funding Scandals”, *The Guardian*, 4 de diciembre de 1999; Blechinger & Nassmacher (2001: 178-180); Galiardo & Berbell (1995); Rhodes (1997); Pujas y Rhodes (1998); Pulzer (2001: 31-32).

<sup>33</sup> Casas-Zamora (2003) y (2005).



su relación con el sistema electoral y, en general, al marco institucional en el que ocurre la competencia democrática.

### C. *Regulaciones sobre el gasto electoral*

Se incluyen aquí las reglas que establecen topes generales al gasto electoral de los partidos y candidatos, así como los límites y prohibiciones que pesan sobre algunos rubros específicos, particularmente la publicidad electoral. En esta categoría también se incluyen los límites dispuestos para la duración de las campañas.

Los topes generales de gasto son poco comunes entre las democracias. Esto es un reflejo de sus significativos problemas normativos y prácticos. La experiencia acumulada con los topes generales es entreverada, en el mejor de los casos. Aun los casos más exitosos, como Gran Bretaña y Canadá, donde los límites han sido rigurosamente puestos en práctica y, generalmente, reconocidos como algo positivo, muestran algunos de los complejos dilemas inherentes a su aplicación. En Gran Bretaña, los topes de gasto por distrito electoral perdieron gradualmente su relevancia con el crecimiento secular del gasto realizado por los partidos a escala nacional, sólo recientemente controlado por la legislación.<sup>34</sup>

Entre tanto, en Canadá, la regulación de los gastos realizados por terceros ajenos al proceso electoral con el fin de incidir en su resultado ha demostrado ser muy compleja pese al visible papel que esos desembolsos han jugado en algunos comicios.<sup>35</sup> En casi todos los otros casos, los topes generales han sido ineficaces por distintos motivos: desde la inadecuada definición de lo que ha de contar como gasto electoral hasta la introducción de topes exce-

<sup>34</sup> Un tope nacional de gastos operó por primera vez en la Elección General de 2001.

<sup>35</sup> Ewing (1992), pp. 220-225; Stanbury (1993a), pp. 97-99; Royal Commission on Electoral Reform and Party Funding (1991), pp. 327 y 328. De acuerdo con el *Canada Election Act*, terceros ajenos pueden gastar hasta \$150,000 en propaganda en elecciones generales (artículo 350). Véase <http://www.elections.ca/content.aspx?section=res&dir=loi/jel/cea&document=part17&lang=e#sec349>.

sivamente bajos, pasando por la debilidad de los mecanismos de supervisión y la presencia de fuertes incentivos hacia el aumento del gasto derivados de otras características institucionales (por ejemplo, la presencia de sistema electorales que permiten la competencia intra-partidaria). Así, mientras por mucho tiempo los topes fueron demasiado altos para ser útiles en España, en otros países, como Australia, Colombia, India, Israel, Rusia, Corea del Sur, Ucrania y Estados Unidos (1925-1974), los actores políticos consistentemente los han ignorado.<sup>36</sup>

Con la intención de evitar algunas de estas consecuencias, otros SFP han enfocado sus restricciones hacia rubros singularmente visibles y onerosos, como la publicidad electoral. Casi todas las democracias en Europa Occidental prohíben la compra de publicidad electoral en la televisión, al tiempo que otorgan espacios publicitarios gratuitos a los partidos en los medios de comunicación estatales. Como hemos visto más arriba, esta opción ya ha sido adoptada, con variaciones, por algunos países latinoamericanos (Argentina, Brasil, Chile, México y Ecuador).<sup>37</sup>

Si bien esta solución ha sido generalmente reconocida como una forma eficiente de cortar los costos de la actividad electoral y reducir la presión económica sobre los partidos, la aplicabilidad general de este modelo es dudosa. Para funcionar requiere, entre otras cosas, de la presencia de poderosas empresas estatales de comunicación —algo poco común en las democracias fuera de Europa Occidental—, así como, probablemente, la existencia de una competencia electoral centrada en los partidos políticos que evite la atomización de la publicidad que se presenta en los sistemas orientados a las candidaturas individuales. Quizá más importante es el hecho de que los efectos de este modelo en la protección de la equidad electoral son ambiguos, como es el caso con los topes generales de gasto, en don-

<sup>36</sup> Pajares-Montolío (1998: 137-145); Levush *et al.* (1991: 89, 126, 155); Park (1994: 181-182); Cepeda-Ulloa (1997: 94-97); Walecki (2001: 410).

<sup>37</sup> Ecuador, Nicaragua y, de manera indirecta, Costa Rica han introducido, además, algunos límites a la impresión de publicidad electoral en la prensa escrita.

de los límites a la emisión de publicidad pueden convertirse en una injusta protección a los partidos oficiales, y en un obstáculo importante para la oposición, particularmente en aquellos casos en que los gobernantes continúan disfrutando de un acceso ilimitado a los medios oficiales de comunicación.

#### D. *Regulaciones tendientes a la transparencia financiera*

El cuarto grupo de reglas es aquel que obliga a los partidos, candidatos y otros actores políticos a reportar a las autoridades públicas las fuentes de sus recursos económicos o el uso dado a esos recursos. A su vez, incluye las reglas que definen si esa información es o no auditada y, finalmente, si es o no publicada.

Estas regulaciones presentan considerables variaciones entre países. Por lo general, imponen la obligación de elaborar reportes financieros a los partidos políticos, más que a los candidatos, sobre actividades regulares tanto como electorales, con divulgación de las fuentes de financiamiento, así como de los gastos, y con la realización de auditorías de la información por parte de alguna autoridad competente.

En América Latina, con excepción de El Salvador, todos los países imponen la obligación a los partidos de reportar periódicamente sus finanzas, pero sólo unos pocos lo hacen, además, con los candidatos individuales (Brasil, Colombia, Chile, Panamá, Uruguay y Venezuela). Asimismo, en todos los demás países existe algún órgano encargado del control y la fiscalización del financiamiento de los partidos; tarea que ha sido asignada, en la mayoría de los casos, a los organismos electorales. La experiencia mexicana es particularmente relevante en este sentido, en la medida en que el Instituto Nacional Electoral tiene la potestad de obligar a los partidos a tener cuentas únicas, así como de realizar fiscalización *in situ* y aleatoria durante la temporada electoral, facultades que el organismo electoral ha utilizado extensivamente.

Por último, la situación en cuanto a la publicación de información es bastante menos clara en la región. Si bien varios paí-

ses (entre ellos, Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Nicaragua, Perú y, parcialmente, Panamá) obligan a divulgar los resultados de las auditorías realizadas sobre las cuentas de candidatos y partidos, en el resto de la región esa información no necesariamente entra en el debate público.

Las reglas de transparencia buscan arrojar luz sobre las fuentes de apoyo de partidos y candidatos, así como sobre el cumplimiento, por parte de éstos, de la legislación de financiamiento político. Revelar esa información puede tener un valor intrínseco para la democracia, pero las reglas de transparencia también tienen una decisiva importancia instrumental para hacer posible el éxito de otras medidas de regulación del financiamiento político, como los límites a las contribuciones y al gasto. La eficacia de los topes depende casi enteramente de la presencia de un sólido sistema de reporte y divulgación de las finanzas de partidos y candidatos.

Estas reglas son la pieza maestra de la regulación del financiamiento político en muchos países, en particular, Estados Unidos. Con todo, su aplicación no está exenta de agudos dilemas normativos y prácticos. Por un lado, estas reglas implican la divulgación pública de información clave sobre la vida interna de las organizaciones políticas y, por ello, un cierto nivel de control estatal sobre ellas; por otro lado, reflejan la noción de que, antes que asociaciones privadas, los partidos son entidades cuasi-públicas y que los beneficios sociales de divulgar las fuentes de apoyo financiero de los actores políticos son más importantes que la protección de la privacidad de los donadores.<sup>38</sup> Ambas nociones han sido consistentemente rechazadas en muchas democracias, incluso algunas

<sup>38</sup> La naturaleza cuasi-pública de los partidos políticos ha sido discutida desde el momento en que fueron mencionados por la Constitución de Weimar en Alemania, en 1919. Muchas Constituciones contemporáneas, especialmente en América Latina, explícitamente atribuyen a los partidos un papel crucial en el sistema democrático. La noción de que los partidos desempeñan funciones políticas vitales y proveen “bienes públicos de tipo político” ha sido frecuentemente usada para justificar la introducción de algunas medidas de supervisión sobre sus asuntos internos, incluso sobre la forma en que financian sus actividades. Véase García Laguardia (1989).

fuertemente consolidadas, como Suecia y Suiza. La protección de la privacidad es una preocupación particularmente sensible en democracias que sólo recientemente han abandonado un pasado autoritario, en las que el temor al acoso gubernamental está aún fresco en la mente de muchos actores políticos.<sup>39</sup>

### E. Régimen sancionatorio

Esta categoría incluye todas las sanciones dispuestas para las eventuales violaciones a los límites, prohibiciones y obligaciones derivadas de las cuatro categorías normativas anteriores. A nivel internacional, las multas son, por mucho, la modalidad más común de sanción por la violación de la legislación de financiamiento político, y han sido utilizadas, en algunos casos —México e Israel, en particular—, con excepcional severidad.<sup>40</sup> Frecuentemente, tales multas están ligadas a la provisión de subsidios estatales, que en muchos países se han convertido en una herramienta fundamental para asegurar el cumplimiento de otras regulaciones al financiamiento político.

Así, la comisión de diversos tipos de irregularidades financieras por parte de los partidos —por ejemplo, la presentación de

<sup>39</sup> Este tema se ha discutido, por ejemplo, en Chile, Panamá y buena parte de Europa Central y del Este. Véase Valdés Prieto *et al.* (2000: 420-437); *La Prensa Panamá*, 22 de julio de 1995; *El Panamá América*, 14 de agosto de 2001; Walecki (2001: 413-414).

<sup>40</sup> Luego de la elección de 2000 en México, el Partido Revolucionario Institucional, el Partido Acción Nacional y el Partido Verde Ecologista de México fueron sancionados con multas equivalentes a US\$100 millones, US\$35 millones y US\$18 millones, respectivamente, por serias irregularidades en el financiamiento de sus campañas. Véase Núñez (2003: 11); Orozco (2008: 364). En enero de 2000, el Partido Laborista de Israel fue multado con US\$3,5 millones por recaudar donaciones ilegales. Multas en los cientos de miles de dólares son comunes en Israel. Véase Blechinger & Nassmacher (2001: 178); Hofnung (junio 7, 2001). El caso de Chile, por su parte, merece ser mencionado. En las últimas tres elecciones nacionales celebradas en ese país sudamericano, particularmente en los comicios municipales, se han sancionado con multas a varios centenares de candidatos.

reportes tardíos o incompletos— es sancionada con la retención de subvenciones estatales en Austria, Alemania, España y Portugal, entre otros países. En América Latina si bien prácticamente todos los países (con excepción de República Dominicana)<sup>41</sup> han dispuesto multas para respaldar los controles al financiamiento político, la utilización de los subsidios estatales como mecanismo coercitivo es bastante menos extendida.

Aunque las penas privativas de libertad existen en muchos textos legales de regulación del financiamiento político, su imposición es más bien excepcional en esta materia y se limita, por lo general, a casos con una larga historia de escándalos en las finanzas partidarias. En Israel y Japón, por ejemplo, algunos políticos han sido efectivamente sancionados y encarcelados por la violación a las regulaciones del financiamiento de campañas.<sup>42</sup>

En materia sancionatoria, como en otras, la experiencia internacional es sugerente de la importancia de tener una dosis de precaución. Como lo advierten Zovatto y Griner (2004: 325), es preciso “no caer en el error de la sobrerregulación ni en la criminalización de la política”. La imposición de sanciones excesivamente severas ha mostrado tener efectos ambiguos y, en algunos casos, hasta contraproducentes. Si aun las más pequeñas faltas acarrear serias penas, las autoridades encargadas de aplicarlas pueden mostrarse reacias a imponerlas.

En países como Australia, donde la ley no deja más opción que la vía penal para sancionar violaciones a la legislación de financiamiento político, este camino ha sido sistemáticamente evitado y ha dado lugar a enfoques más dirigidos hacia la reparación de los daños derivados del incumplimiento de la ley.<sup>43</sup> De la misma mane-

<sup>41</sup> Vale aclarar que en el caso de Guatemala, la última reforma a la ley, realizada en 2004, contempla la aplicación de sanciones administrativas y penales, pero sin definición clara dentro del mismo marco legal. Esto ha limitado la aplicación de las sanciones por parte del órgano electoral.

<sup>42</sup> Blechinger y Nassmacher (2001); Hofnung (junio 7, 2001).

<sup>43</sup> Amr y Lisowski (2001); Gray (junio 6, 2001). Vale la pena mencionar aquí la experiencia de Estados Unidos, donde la capacitación obligatoria de los responsables de campaña es utilizada con frecuencia como una medida alterna-

ra, la aplicación de devastadoras sanciones electorales —como la anulación de la elección de los políticos que infringen la ley (por ejemplo, en Francia y la India) o la cancelación inmediata del asiento de registro de los partidos que violan la legislación (por ejemplo, en Senegal)— ha sido casi siempre evitada en razón de sus consecuencias políticas, potencialmente muy serias.<sup>44</sup>

La experiencia latinoamericana es reveladora en este sentido. A pesar de que las sanciones penales para donantes o candidatos existen en la legislación electoral en 23 países del subcontinente, su aplicación ha sido prácticamente nula, con la posible excepción de México.<sup>45</sup> La experiencia de los países centroamericanos, donde no ha habido una sola condena penal o electoral por asuntos relacionados con el financiamiento de partidos —pese a numerosos casos de violación flagrante de la legislación de control— sólo sirve para confirmar este fenómeno.<sup>46</sup>

Sin un sistema eficaz de sanciones que comprenda no sólo las tradicionales multas, sino también castigos que afecten la libertad individual, las normas sobre financiamiento no pasarán de ser un conjunto de buenos propósitos (Griner y Zovatto, 2004: 325). Sin embargo, la evidencia comparada sugiere que la existencia de

tiva a las multas por violaciones a las reglas de financiamiento. Para los casos de transgresiones al Federal Election Campaign Act, la Comisión Federal Electoral ha introducido un proceso de resolución alternativa de disputas (RAD) que, en sus propias palabras, “consiste en una serie de procedimientos constructivos y eficientes para resolver disputas mediante el mutuo consentimiento de las partes involucradas. La RAD incentiva a las partes a establecer negociaciones que rápidamente conducen a la solución de la controversia”. Entre otras cosas, esto permite a los partidos y a las autoridades evitar los altos costos y la tensión que suele acompañar a los mecanismos tradicionales de aplicación de la ley. Véase Federal Election Commission (2002).

<sup>44</sup> Koole (2001: 89); Jain (junio 6, 2001); Mbodj (junio 8, 2001). Sin embargo, en Francia se han presentado algunos casos en los cuales han sido canceladas las credenciales de funcionarios electos debido a violaciones incurridas contra las leyes de financiamiento de campañas. Véase González Varas (1995: 171-172); Doublet (1997: 48-50).

<sup>45</sup> Griner y Zovatto (2004: 367).

<sup>46</sup> Casas-Zamora (2003).

un régimen gradual, variado y, sobre todo, creíble de sanciones es más importante, incluso, que la severidad de los castigos; su presencia añade gran potencia a las regulaciones sobre el financiamiento político.

## *2. Sobre la heterogeneidad de los sistemas de financiamiento político*

Esta somera revisión de los instrumentos básicos de regulación del financiamiento político sugiere un punto crucial: no hay soluciones regulatorias obvias ni mucho menos únicas a los retos planteados por el papel del dinero en la política. Las curas milagrosas típicamente ofrecidas en las discusiones sobre la reforma al financiamiento político no son más que espejismos. En esta materia, la regulación implica complejas escogencias normativas y prácticas, cuyo éxito está lejos de estar garantizado.

Las respuestas a los urgentes problemas planteados en la sección anterior están cundidas de elementos valorativos que restringen el rango de soluciones aceptables en un contexto político determinado. Así, la decisión de proteger, más o menos, la privacidad de los ciudadanos al hacer donaciones políticas, o de intervenir, más o menos, en el ámbito interno de los partidos políticos, o de privilegiar, más o menos, la libertad de expresión frente a la igualdad electoral, evidentemente cambiará la prioridad otorgada a diferentes temas y, en última instancia, el talante de la reforma adoptada.

Cada sistema político combina los instrumentos de regulación del financiamiento político en forma muy diversa, de acuerdo con sus urgencias coyunturales, los rasgos de su cultura política, las características del entorno institucional pre-existente y, como siempre, los intereses políticos de quienes elaboran las normas. Nada de esto implica que la experiencia internacional sea irrelevante como guía o que quepa defender un relativismo normativo ramplón y peligroso, para el que todos los esquemas de regulación del financiamiento político valen lo mismo y ninguno vale nada. Lo único que esta advertencia impone es una cierta modestia en el al-



cance de las prescripciones que se hacen en esta materia. Sí es posible identificar algunos instrumentos regulatorios que han mostrado su utilidad para controlar razonablemente bien algunos de los principales riesgos derivados del financiamiento político; esto se abordara en la última sección de este documento. Pero es necesario tener claro que la adopción de esos instrumentos no es posible, o aun deseable, en todos los contextos, y que sus efectos son siempre contingentes al entorno institucional preexistente. A este punto regresaremos más adelante.

#### IV. LECCIONES SOBRE LA REFORMA DEL FINANCIAMIENTO POLÍTICO

Que una regulación adecuada y efectiva del financiamiento político sea muy necesaria en América Latina no la hace inevitable. Como se ha visto en la segunda sección de este capítulo, la historia reciente de la región está llena de ejemplos de reformas condenadas al fracaso por problemas en su diseño y ejecución. En muchos casos, tales defectos no son más que la materialización de intereses opuestos a la regulación de una materia muy sensible para la competencia electoral; en otros, sin embargo, los resultados decepcionantes no son más que el reflejo de la inflación retórica, los mitos y las expectativas desproporcionadas que casi siempre acaban gobernando la discusión del tema.

Si bien es positiva, y hasta necesaria, la creciente obsesión de la prensa con el financiamiento político, en muchas democracias ha servido para propagar una poderosa mitología en la que traficantes de influencia, personajes corruptos, reformadores omniscientes y la subasta al por mayor de decisiones de política pública ocupan los lugares centrales. Frecuentemente, estas imágenes tienen poco contacto con las realidades del financiamiento político.

La advertencia de un filósofo de nuestro tiempo de que no hay ninguna garantía de que la verdad, si la llegáremos a descubrir, va a ser interesante, se aplica con particular intensidad al ámbito del financiamiento político. Aunque se sabe mucho me-

nos del tema de lo que sería conveniente para la democracia, lo que se sabe, con cierta rigurosidad, tiende a mostrar que el dinero rara vez determina los resultados políticos, y que los instrumentos para regular su influencia en la política pocas veces logran algo más que un éxito moderado y transitorio.

La experiencia internacional sugiere que si los esfuerzos regulatorios en materia de financiamiento político han de alcanzar, al menos, ese modesto nivel de éxito, los actores políticos que emprenden esta tarea deben observar algunas reglas básicas.

*Haga las preguntas correctas.* La enumeración de riesgos serios y recurrentes para la democracia realizada en la parte inicial de este trabajo plantea otras tantas preguntas fundamentales, las cuales deberían servir como una suerte de guía para casi cualquier esfuerzo normativo en este campo, ciertamente en América Latina. Esas preguntas son, al menos, seis:

1. ¿Cómo minimizar el riesgo de la entrada de fuentes de financiamiento cuestionables en los partidos y campañas?
2. ¿Cómo minimizar el riesgo de que, como consecuencia de la búsqueda de recursos para las campañas o las actividades partidarias, emerjan conflictos de interés para los tomadores de decisión o que, si emergen, no sean detectados por los ciudadanos o la prensa?
3. ¿Cómo minimizar el riesgo de la utilización electoral de recursos públicos por parte de las autoridades del gobierno?
4. ¿Cómo generar condiciones en las que un grupo adecuadamente amplio de partidos o candidatos tengan una posibilidad mínima de hacer llegar su mensaje a los votantes?
5. ¿Cómo generar condiciones para que la regulación del financiamiento político no alimente la inestabilidad del sistema de partidos y contribuya a la institucionalización de los partidos?
6. ¿Cómo crear condiciones para que la legislación sobre financiamiento político se aplique eficazmente?

Cada una de las preguntas anteriores apunta a un tema fundamental para la salud de la democracia, desde la integridad de los tomadores de decisión, hasta la equidad electoral y la credibilidad de las leyes. Es casi imposible que alguna reforma pueda acometer todas estas necesidades simultáneamente, plenamente o siquiera coherentemente. En todo caso, no todas son igual de prioritarias en todos los contextos. Por eso es fundamental que toda reforma se sustente en un diagnóstico medianamente riguroso de lo que urge modificar. Iniciar un proceso de reforma con una postura *a priori* sobre lo que debe ser reformado y cómo reformarlo, sin haber realizado primero un diagnóstico, constituye un grave error que termina por obstruir el proceso de negociación política que requiere la adopción y aplicación exitosa de los cambios normativos.

*Pregúntese si los fundamentos están en su lugar.* Si bien las dificultades para regular el financiamiento político son comunes a todas las democracias, se plantean en forma más clara en las democracias en vías de desarrollo o en los casos de países que están experimentando transiciones democráticas. Como lo han dicho agudamente Torres Rivas y Aguilar en un estudio sobre Guatemala, la investigación y regulación del financiamiento electoral están fundamentadas en “supuestos de modernidad” (Torres Rivas y Aguilar, 1998: 283). Esto es, suponen la existencia de instituciones electorales y contraloras consolidadas, partidos políticos con un mínimo de institucionalización y una prensa hábil, diligente e independiente, que se encuentra protegida de la intimidación política.

La regulación del financiamiento político demanda no sólo paciencia, sino prestar atención a aspectos políticos muy básicos, sin los cuales está condenada al fracaso. Se trata, de algún modo, de una reforma política de segunda generación que los sistemas democráticos sólo pueden, razonablemente, emprender una vez que tareas básicas, como el empadronamiento de la ciudadanía o la eliminación del fraude electoral, ya han sido completadas exitosamente.

*Cuestionone las verdades convencionales.* A su sentido de urgencia, los reformadores deben añadir un cierto escepticismo que les permita revisar algunas de las más extendidas creencias en materia de financiamiento político, que con frecuencia confunden más de lo que iluminan y distorsionan más de lo que describen. La falta de evidencia clara no obsta para que algunas aseveraciones tengan efectos políticos muy reales y terminen orientando los esfuerzos regulatorios.

Entre las verdades convencionales que deben ser examinadas con lupa se encuentra la noción de que el costo de las campañas electorales está aumentando escandalosamente; que la televisión es la responsable de su aumento; que el financiamiento político explica los resultados electorales; que las contribuciones políticas explican las grandes políticas públicas; que las contribuciones privadas compran regularmente las decisiones políticas, y que cuando un donador político recibe un beneficio, la contribución es la causa de ese *quid pro quo*.<sup>47</sup>

Todas estas afirmaciones apuntan a problemas muy importantes que merecen ser discutidos. Sin embargo, en torno a todas ellas, en diferentes grados, existe evidencia controvertida. Cada una de ellas puede o no ser cierta en una circunstancia específica, pero casi con seguridad no será cierta en todas partes. Hacen mal los reformadores cuando asumen que lo es. Así, se vuelve a plantear un punto ya mencionado: nada sustituye al diagnóstico como base de toda reforma. Y no cualquier diagnóstico, sino uno fundado en evidencia empírica y métodos rigurosos.

*Aproveche las crisis.* Si algo ha mostrado reiteradamente la experiencia internacional es que los intentos para reformar integralmente las reglas de financiamiento político rara vez ocurren en forma espontánea, preventiva o inevitable. Tanto en las democracias desarrolladas como en vías de desarrollo, la experiencia ha mostrado que tales reformas casi siempre son el resultado de escándalos y crisis que ponen el tema en el centro del debate

<sup>47</sup> Véanse, entre muchos, Casas-Zamora (2004: 254-259); Smith (2001: 39-65); Sorauf (1992: 161-190).

político. La crisis suele ser la madre de la reforma (o al menos su partera) y la mejor aliada de quienes tienen genuino interés en mejorar la regulación vigente.

*Legisla pensando en el largo plazo, pero revise en el corto plazo.* Si las crisis sobrevinientes pueden ser disparadores de la reforma, no es conveniente que definan exclusivamente su contenido. La experiencia comparada aconseja evitar cambios en las reglas político-electorales para responder a hechos variables y coyunturales, exclusivamente a problemas del momento. Aunque esos problemas tienen todo esfuerzo regulatorio, es preciso aquilatarlos en su verdadera dimensión.

La reforma del financiamiento político debe basarse en una mirada estratégica de mediano y largo plazo. La política —como la economía— demanda una visión de futuro, basada en un conjunto de reglas de juego claras y estables. Piénsese en la cadena de fenómenos que un cambio en las reglas de financiamiento trae aparejado: adecuación de las maquinarias partidarias al nuevo sistema, incluyendo nuevas formas de relacionamiento con los electores; ajuste de los medios de comunicación a nuevas formas de hacer política, y adecuación de las estructuras de administración de la autoridad electoral a la nueva realidad, para no citar sino algunos de los cambios más notorios (Perelli, 2006). Esto no puede ni debe estar cambiando radicalmente en cada campaña. Sin embargo, será inevitable hacer ajustes, y hay que estar abiertos a ellos.

La regulación del financiamiento político es conocida en Alemania como la “legislación interminable”. Todo reformador debe estar muy consciente del carácter tentativo de sus esfuerzos y de la necesidad de revisarlos periódicamente. Éste es, en palabras de Zovatto, un tema condenado a la sucesión de distintas reformas legales, de ahí la importancia de tener en cuenta su carácter fluctuante y coyuntural (Griner y Zovatto, 2004: 335). Nuevas fuentes y prácticas de financiamiento sustituirán las anteriores, y formas inesperadas de vulnerar la legislación vigente serán invariablemente desarrolladas por los actores políticos. Al

igual que la propia construcción de la democracia, la configuración de un sistema efectivo de financiamiento político es un proceso dinámico, una larga travesía en la que muy pocas estaciones serán éxitos rotundos.

*Preste atención a la combinación de instrumentos y al entorno institucional.* Cada uno de los instrumentos de regulación del financiamiento político —en particular los sistemas de financiamiento estatal— admite muchas variaciones y está ligado a un entorno normativo mucho más amplio que condiciona sus efectos. La evidencia disponible advierte contra la tentación de hacer afirmaciones empíricas generales sobre los efectos de cada instrumento de regulación. Prestar atención a la combinación de normas es crucial para predecir, con algún nivel de precisión, los efectos de las normas de financiamiento político. Olvidar esto es una receta para prescripciones equivocadas y sorpresas desagradables.

Aún más, en algunos casos, las medidas requeridas para enfrentar algunos de los dilemas fundamentales del financiamiento político no serán consistentes con las requeridas para lidiar con otros. Algunos pasos necesarios para mejorar la calidad de la competencia electoral, por ejemplo, no necesariamente serán compatibles con el imperativo de no alimentar la inestabilidad del sistema de partidos. En esto, como en tantas otras cosas, se aplica la vieja regla de vida: no todas las cosas buenas vienen juntas.

De la misma manera, es vital prestar atención al entorno político e institucional en el que se introducen las regulaciones del financiamiento político. Factores como el tipo de régimen, el sistema electoral, la presencia de estructuras unitarias o federales, la fragmentación del sistema de partidos, el arraigo de las identidades partidarias, el alcance y profundidad de la intervención estatal y las prerrogativas judiciales, por mencionar unos pocos, moldean decisivamente los incentivos y necesidades financieras de los actores políticos, los obstáculos para monitorear los flujos de contribuciones y gastos, y, en última instancia, los efectos de cualquier sistema de financiamiento político.

Así, por ejemplo, los sistemas electorales orientados a las candidaturas individuales, los sistemas de voto preferencial, las estructuras federales y los sistemas de partidos altamente fragmentados inciden en un aumento en el número de estructuras de campaña y reducen las economías de escala que son inherentes a modelos más centralizados. Al multiplicar los puntos de entrada y salida del dinero y, por ello, los obstáculos para aplicar controles financieros, las estructuras electorales descentralizadas requieren de un marco regulatorio diferente que el que precisa un sistema basado en listas partidarias cerradas en un país con estructura unitaria. La tarea de diseñar regulaciones adecuadas al financiamiento político requiere, pues, que los reformadores comprendan los vínculos que ligan las reglas de financiamiento político a su entorno institucional y político.

Una mención particular merece el creciente papel que en esta materia están jugando los tribunales o Cortes Constitucionales, que pueden condicionar decisivamente el rango de opciones existentes para una reforma. Así ha sido en los casos de Alemania, Estados Unidos y Costa Rica, donde la jurisprudencia constitucional no sólo ha dado lugar a modificaciones drásticas de las regulaciones, sino que ha creado un marco referencial obligatorio para todas las reformas posteriores.<sup>48</sup> En aquellos casos donde opera la jurisdicción constitucional, considerar la jurisprudencia de esta última en los procesos de reforma es imprescindible para no promulgar disposiciones destinadas, inexorablemente, a su anulación.

Comprender el entorno institucional no hace de la predicción de los efectos de una reforma una ciencia exacta, ni cosa parecida. Con toda seguridad, toda reforma acabará por generar consecuencias imprevistas y, casi siempre, no deseadas. Tener la humildad y la sabiduría para revisar, con alguna regularidad, las normas introducidas es, por ello, esencial.

*Sea moderado.* Si bien es cierto que tratándose de la regulación del financiamiento político no existe nada que sustituya la

<sup>48</sup> Véase Corrado *et al.* (1997); Ewing (1992); Sorauf (1992); Gunlicks (1995); González-Varas (1995); Pulzer (2001); Casas-Zamora (2001, 2004 y 2005).

aplicación efectiva de la ley, es igualmente cierto que la medicina regulatoria debe tomarse en dosis debidamente administradas. La historia no ha tratado con amabilidad los intentos de introducir normas draconianas para regular el financiamiento político. Como se mencionó más arriba, los topes generales de gasto, por ejemplo, han demostrado ser de difícil aplicación y han acumulado una larga historia de fracasos en países que van desde Estados Unidos hasta Japón.

Lo mismo puede decirse de los intentos de instaurar prohibiciones absolutas de las contribuciones privadas. En los pocos casos en que los reformadores trataron de hacerlo —como en la India y Francia—, recibieron sorpresas desagradables: las contribuciones privadas han continuado realizándose, pero en formas singularmente corruptas y opacas, obligando a los reformadores a volver sobre sus pasos y a re-legalizar los aportes privados. Yace aquí una lección crucial: entre más difícil se haga a los partidos y candidatos recaudar fondos por vías legales, más probable será que lo hagan mediante procedimientos oscuros y cuestionables.

*Busque aliados y construya consensos.* La reforma de las reglas de financiamiento político no es simplemente un problema técnico, sino, ante todo, político. Generalmente, los reformadores se mueven en un angosto espacio en el que deben acometer dos tareas a veces incompatibles: por un lado, la de construir amplias coaliciones que pongan presión sobre quienes se benefician del *statu quo* —típicamente los partidos establecidos— y, por otro, la de involucrar, tanto como sea posible, a los partidos políticos en la elaboración de la reforma. Estos últimos casi siempre resisten cualquier proceso tendiente a cambiar las condiciones de la competencia democrática, e invariablemente tratarán de hacer fracasar aquella legislación que les sea impuesta en forma inconulta. Tampoco debe olvidarse nunca que, antes que nadie, los personeros de los partidos son los *verdaderos* expertos en materia de financiamiento político. Ese caudal de experiencia no debe ser desaprovechado por ninguna reforma.



Todo esto requiere, ciertamente, la búsqueda de aliados dentro y fuera del sistema político. La prensa independiente, que ha demostrado ser, acaso, el más poderoso control sobre las prácticas cuestionables de financiamiento político en muchas democracias, puede ser un aliado particularmente poderoso en esta materia. Pero sobre todo requiere concebir a la reforma como un proceso basado en el diálogo y el consenso, en el cual participe el más amplio espectro posible de actores político-partidarios, y en el que sean involucrados y consultados diferentes sectores sociales. Esto permitirá que la reforma que se adopte adquiera, además de un alto nivel de legitimidad, sostenibilidad en el tiempo.

*Acompañe la reforma con recursos adecuados.* Todo sistema efectivo para regular el financiamiento político debe venir aparejado de recursos económicos, humanos y jurídicos para hacerlo funcionar, de lo contrario ha de perder totalmente su credibilidad. Este punto es particularmente relevante en América Latina, donde existe una enorme propensión a creer que la introducción de cambios en los estatutos legales garantiza, por sí misma, su impacto en la realidad. El caso de México, ya mencionado antes, muestra que es posible acometer con relativo éxito la creación de controles al financiamiento político, pero que ello requiere de instituciones robustas y de muchos recursos. Que no se olvide: las reformas fallidas son más que simplemente inocuas. Por el contrario, alimentan el desencanto político de la ciudadanía y afectan la credibilidad de futuros esfuerzos de regulación.

*Sea realista.* Ésta es, acaso, la lección más importante. Es razonable esperar que regulaciones bien concebidas y aplicadas puedan reducir significativamente las prácticas de financiamiento político más cuestionables y riesgosas para la democracia. Sin embargo, creer que la introducción de esas regulaciones será capaz de erradicar, de una vez por siempre, las patologías del financiamiento político es absurdo y contraproducente. Quienes aspiren a elaborar reformas en esta materia no deben abrigar grandes ilusiones sobre las victorias que les esperan como resultado de sus empeños. Después de todo, existe muy poca evidencia de que la introducción, y aun la cabal puesta en práctica, de

controles sobre el financiamiento político sirven para aumentar dramáticamente la legitimidad de los sistemas políticos o la imagen pública de los reformadores.

La lucha para limpiar las prácticas de financiamiento político es, en el mejor de los casos, un camino entre riesgos. Cuando se encuentran desprovistas de regulación, tales prácticas alimentan sospechas generalizadas y dañinas mitologías; cuando se les regula inadecuadamente generan desencanto con las reformas y escepticismo de las intenciones de los políticos que las introdujeron, y cuando se les regula rigurosamente producen escándalos recurrentes sobre métodos cuestionables de financiamiento y, en consecuencia, mayor cinismo político. Así, los autores de reformas al financiamiento político pueden fracasar hasta cuando tienen éxito.

Por admirables que sean nuestras ambiciones, es importante comprender que la reforma al financiamiento político no es más que un intento por limitar los daños infligidos a valores democráticos centrales por el ineludible papel del dinero en la política.

Las lecciones anteriores no constituyen un llamado a la inacción, sino tan sólo un sutil recordatorio de las grandes dificultades que aguardan a los reformadores en este campo. A pesar de los obstáculos, no queda más camino que emprender la tarea de reforma, sobre todo en América Latina, toda vez que los daños derivados de la desregulación del financiamiento político son mucho más grandes que los derivados de todas las demás opciones. Por ello, a manera de conclusión de este capítulo, conviene hacer una enumeración de algunas medidas de regulación del financiamiento político que, en términos generales, han mostrado su utilidad en diversos contextos, y cuya adopción, por ello, debe ser al menos considerada por los sistemas políticos de América Latina.

## V. ¿HACIA DÓNDE IR? ALGUNAS PROPUESTAS DE REFORMA

Asumiendo que existen la voluntad y los recursos para hacer funcionar un sistema riguroso de control del financiamiento político,

la experiencia internacional y el elenco de riesgos que enfrentan en materia de financiamiento político las democracias latinoamericanas, esbozado en las páginas anteriores, sugieren la conveniencia de introducir algunos instrumentos regulatorios, como los siguientes:

- a) Mayor control del financiamiento privado, con prohibición de las donaciones anónimas, de personas jurídicas y de fuentes extranjeras, principalmente.
- b) Sistema de subvención pública que garantice acceso a los partidos y candidatos, en condiciones de equidad, a recursos adecuados para financiar sus actividades ordinarias y electorales. Para ello es conveniente adoptar:
  - Barreras razonables de acceso al subsidio, que no propendan a la atomización del sistema de partidos, pero que tampoco dificulten excesivamente la obtención del financiamiento público por parte de partidos minoritarios o emergentes;
  - Reglas de periodicidad de la entrega del subsidio estatal, de manera que el desembolso de una parte sustancial de los recursos se realice en cuotas a lo largo de todo el ciclo político y se dirija, parcialmente, a tareas de investigación, formación y capacitación partidaria;
  - Reglas para el adelanto parcial y sustancial del subsidio electoral, respaldado por garantías otorgadas por los partidos y candidatos receptores, con posibilidades de acceso para los partidos y candidatos sin pasado electoral;
  - Subsidios limitados para los procedimientos electorales internos de los partidos, particularmente cuando se trate de procedimientos abiertos a la participación del electorado;
  - Reglas de distribución del subsidio que combinen:
    - La asignación de una parte de los recursos en forma igualitaria entre todos los receptores elegibles;
    - La asignación de una parte en forma proporcional a la votación o la distribución de escaños;

- La asignación de una parte del subsidio de acuerdo con los esfuerzos realizados por los partidos y candidatos para recaudar donaciones menores a cierto monto, mediante un sistema de *matching grants*.
- c) Adopción de controles sobre algunos disparadores del gasto electoral, por ejemplo:
- Limitación de la duración de las campañas electorales, particularmente del periodo de emisión de la publicidad electoral;
  - Topes a la emisión de publicidad por parte de partidos y candidatos en medios de comunicación;
  - Facilitación de espacios publicitarios en la televisión pública y privada a los partidos políticos, asegurando que al menos una parte de esos espacios se distribuya en forma igualitaria entre todos los contendientes. Dichos espacios deberán ser otorgados gratuitamente por los concesionarios de las frecuencias o, alternativamente, podrán ser adquiridos por la autoridad electoral y puestos a disposición de los partidos.
- d) Adopción de mecanismos de rendición de cuentas, transparencia y publicidad del manejo financiero de partidos y candidatos mediante medidas como las siguientes:
- Individualización de la responsabilidad financiera de las campañas, mediante la creación de la figura del agente electoral (encargado de vigilar la aplicación de las regulaciones del financiamiento político en cada campaña), de acatamiento obligatorio para todos los partidos a todo nivel;
  - Establecimiento de la obligación de los partidos de reportar periódicamente todos sus ingresos a la autoridad electoral (o autoridad competente en la materia), incluyendo

- las contribuciones en especie (con excepción del trabajo voluntario);
- Imposición, a los medios de comunicación, de la obligación de reportar las tarifas y descuentos concedidos a todos los partidos y candidatos;
  - Otorgamiento expreso a la autoridad electoral (o autoridad competente en la materia) de la potestad legal de auditar los reportes financieros de los partidos y candidatos.
  - Ello implica:
    - \* La potestad de llevar a cabo todas aquellas actividades necesarias para establecer la veracidad de su contenido, incluyendo procedimientos de auditoría *in situ* y aleatoria de los reportes financieros presentados;
    - \* La potestad de instruir procesos en caso de detectarse violaciones a las regulaciones existentes;
  - Fortalecimiento político, legal, financiero y humano de las instancias encargadas de supervisar el financiamiento político;
  - Establecimiento explícito del carácter público de la información de financiamiento político y, consecuentemente, de mecanismos de consulta por parte de la prensa y el público de los reportes financieros presentados por los partidos y candidatos, así como de los resultados de las auditorías realizadas por la autoridad electoral (o autoridad competente en la materia);
  - Publicación en Internet y en, al menos, un diario de circulación nacional de una lista resumida con las principales fuentes de ingreso de cada partido y candidato, así como las conclusiones de los reportes de las auditorías realizadas por la autoridad electoral.
- e) Establecimiento de un sistema gradual de sanciones a los responsables financieros de los partidos en los casos de in-

cumplimiento de la legislación vigente. Ese sistema deberá incluir:

- La retención de los subsidios estatales;
- Establecimiento de multas y penas de prisión para los responsables financieros de los partidos;
- La disolución del partido y la revocación de la credencial de funcionarios electos por sufragio popular como sanción para las violaciones reiteradas y de excepcional gravedad.

Ninguna de las anteriores sugerencias está exenta de controversia, que será mayor cuanto más se profundice en el detalle de su diseño constitucional, legislativo o reglamentario, según sea el caso. Asimismo, es evidente que esta lista de propuestas no constituye un paquete monolítico que precise ser adoptado en su totalidad. Por el contrario, la experiencia comparada advierte sobre la conveniencia, incluso la inevitabilidad, de proceder pacientemente, por aproximaciones sucesivas, dando prioridad a los cambios más urgentes y más dotados de consenso político.

Lo realmente crucial es que las reformas adoptadas, cualesquiera que sean, vayan acompañadas de los recursos para aplicarlas rigurosamente, de la voluntad de revisarlas cuando muestren sus inevitables limitaciones y del realismo para entender que ningún sistema de financiamiento político, por sofisticado que sea, es capaz de garantizar por sí mismo la integridad y la transparencia de la actividad política.

## II

### CONSIDERACIONES SOBRE LAS PRÁCTICAS DE FINANCIAMIENTO POLÍTICO EN LAS AMÉRICAS

#### I. INTRODUCCIÓN

Se sabe que en materia de financiamiento político es considerable la distancia que separa el texto de la ley de lo que ocurre en la realidad. Esa brecha se extiende también al *estudio* del tema, cuya dimensión real permanece obscurecida por la falta de información, y la limitada confiabilidad y comparabilidad de la existente. Particularmente escasas son las investigaciones que indagan en la compleja sociología de los procesos de recaudación de fondos y en los códigos de interacción entre quienes contribuyen a las campañas electorales y quienes se benefician de sus contribuciones.

En nuestro hemisferio, tal opacidad admite grados, ciertamente. En Estados Unidos y, en menor grado, Canadá, los niveles de transparencia del financiamiento político y la disponibilidad de información son considerables. La promulgación en Estados Unidos del Federal Election Commission Act (FECA), en 1972, abrió un periodo de incesante discusión y activismo político y judicial en torno al financiamiento político que aún permanece. Sobre todo, las normas introducidas en el contexto del escándalo de Watergate tuvieron el efecto de generar una inmensa cantidad de información sobre las prácticas de financiamiento de campañas, que no tiene paralelo en ninguna otra nación del mundo.

Otra es la situación en América Latina, por más que las democracias de la región hayan establecido mecanismos obligatorios de transparencia financiera para candidatos y partidos, con muy distintos niveles de aplicación y confiabilidad. La situación es aún más precaria en el Caribe, donde esta materia prácticamente no ha sido objeto de regulación ni análisis.

El presente documento busca aportar algunos elementos sobre las prácticas de financiamiento político en las Américas (menos los países del Caribe); esto es, sobre la dimensión real del fenómeno. Tales elementos son inevitablemente fragmentarios e imperfectos, lo cual, más que un defecto del documento, es una simple constatación de la obscuridad reinante. Asimismo, es un testimonio de la inminente necesidad de abrir el lente de investigación de este urgente tema en la región. Particularmente, en América Latina y el Caribe, si hemos de ser capaces de mejorar nuestra comprensión respecto del fenómeno del financiamiento político y las regulaciones que pesan sobre él, es preciso generar investigación empírica y con resultados comparables, lo que supone, a su vez, un esfuerzo metodológico considerable.

Por lo pronto, las siguientes páginas buscarán dar respuesta, así sea tentativamente, a cuatro preguntas que hacen a la dimensión empírica del fenómeno: ¿Cuánto dinero se gasta en las campañas electorales en las Américas? ¿Cómo se gasta? ¿Qué tan importante es la contribución del Estado? ¿Qué sectores contribuyen a las campañas?

## II. LA MAGNITUD DEL GASTO ELECTORAL EN LAS AMÉRICAS

Fuera de Estados Unidos, la estimación de la magnitud del gasto electoral en el hemisferio es una ciencia inexacta. Los motivos para ello son diversos: en primer lugar está la debilidad de los mecanismos de transparencia financiera y la endeble aplicación de sanciones en aquellos casos en que existen límites legales al gasto electoral; en segundo lugar, algunos de los países más grandes del hemisferio, como Brasil, Argentina y México —Es-



tados federales todos ellos—, presentan una importante dimensión subnacional de competencia electoral, en la que la utilización de recursos, generalmente, ha escapado al control legislativo e incluso al de los medios de comunicación. Aún en países con estructuras políticas unitarias, la apertura de nuevas arenas de competencia electoral, como las elecciones primarias abiertas y los comicios directos para elegir autoridades locales, han añadido considerables costos electorales que casi sin excepción todavía esperan ser calculados con precisión. Así, la mayor parte de las imprecisas estimaciones disponibles se refiere a la competencia presidencial, una parte relevante del costo total de la actividad política, pero que en modo alguno lo agota.

En el caso de Estados Unidos, es sabido que los montos absolutos erogados en la competencia electoral han aumentado considerablemente en el pasado reciente. De acuerdo con datos de la organización Open Secrets, especializada en el monitoreo del financiamiento político, los casi \$5.300 millones de dólares<sup>49</sup> gastados en todos los niveles electorales en la elección de 2008, superaron ampliamente las erogaciones de los ciclos que culminaron en los comicios de 2000 y 2004. De ser exacta, esa cifra sitúa el costo por voto de las elecciones estadounidenses en un nivel comparativamente alto: casi \$28 por votante registrado.<sup>50</sup>

De ese total, un poco más de \$1,3 millardos correspondió a la competencia presidencial, tanto en su fase primaria como final. Esta última cifra denota un incremento explosivo en el costo de la elección presidencial, que había rondado los \$192 millones en 1992.

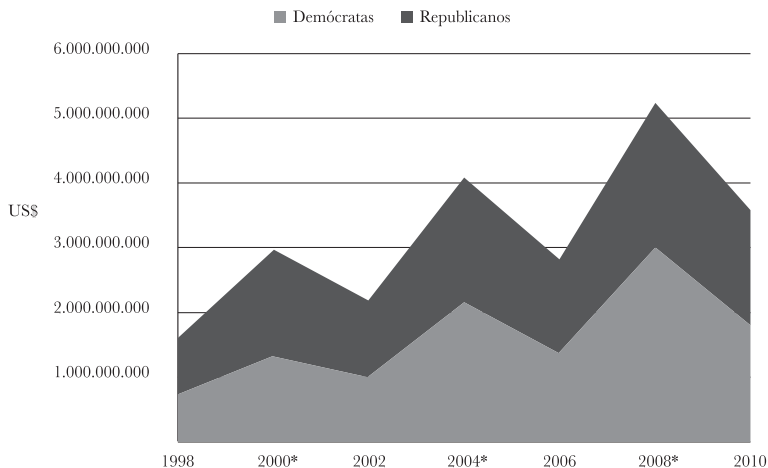
<sup>49</sup> Salvo indicación en contrario, todas las cifras citadas en este artículo, de todos los países, están expresadas en dólares de los Estados Unidos de América.

<sup>50</sup> Las cifras de votantes registrados están tomadas de IDEA Internacional, “Participación electoral”. Se ha preferido utilizar las cifras de votantes registrados y no la de votos válidamente emitidos para calcular el gasto electoral per cápita. Ello porque se estima que las erogaciones electorales se hacen, en principio, pensando en el universo de votantes potenciales, que puede ser luego considerablemente menguado por efecto de la abstención electoral, un fenómeno que, en lo fundamental, se encuentra fuera del control de los partidos y candidatos.

Como lo veremos más adelante, la campaña electoral del presidente Barack Obama en 2007-2008 fue un parteaguas en muchos aspectos relacionados con el financiamiento político. Por ahora, sólo interesa mencionar que rompió, por un margen considerable, todos los récords previos de gasto: \$730 millones (Open Secrets). Tal fue su capacidad de recaudación de fondos que optó por renunciar al subsidio público con el fin de eximirse de las limitaciones de gasto que van aparejadas a la subvención presidencial en Estados Unidos. Fue la primera vez, desde la introducción de esta última, en 1976, que un candidato mayoritario tomó esa opción, propinando con ello un golpe decisivo a la efectividad del financiamiento público en Estados Unidos (Nagourney y Zeleny, 2008). Eso se confirmó cuatro años más tarde, cuando *ambos* candidatos presidenciales mayoritarios optaron por declinar los fondos públicos (Federal Election Commission).

GRÁFICO 1

## GASTO ELECTORAL EN ESTADOS UNIDOS, 1998-2010



NOTA: (\*) Elección presidencial.

FUENTE: Open Secrets.

El costo de las elecciones al Congreso estadounidense, por su parte, muestra una tendencia igualmente ascendente, aunque menos pronunciada. Los \$964 millones desembolsados en la elección de medio periodo de 2002, ciertamente, palidecen frente a los \$1,8 millardos utilizados en los comicios legislativos de 2010. Sin embargo, cuando se toma el indicador del costo promedio de una campaña legislativa, el aumento detectado a lo largo del periodo es mucho más moderado (de \$468.000 a \$571.000 en las elecciones a la Cámara de Representantes, y de \$2,2 millones a \$2,4 millones en las del Senado) (Open Secrets).

Este último punto permite plantear una consideración de naturaleza general. La selección de los indicadores de gasto electoral, como de los puntos de referencia con los cuales éste ha de ser comparado, condicionan decisivamente la valoración que se haga del comportamiento del gasto. Aun en un caso como el de Estados Unidos, en el que la tendencia de las cifras absolutas de gasto electoral parece mostrar un fuerte crecimiento, el asunto es menos claro de lo que luce a primera vista. Cabe traer a colación aquí el trabajo de Ansolabehere, Gerber y Snyder, quienes mostraban cómo el costo de la elección de 2000 en Estados Unidos fue inferior al de los comicios de 1912, como proporción del Producto Interno Bruto (Ansolabehere, Gerber y Snyder, 2001: 33). Y si resulta complejo determinar si el gasto electoral está aumentando en un determinado contexto, aún más lo es determinar cuándo llega a ser excesivo al punto de convertirse en una amenaza al proceso democrático. Si bien el costo por voto en Estados Unidos luce comparativamente alto, los \$5,3 millardos desembolsados en la elección de 2008 son menos de lo que la sociedad estadounidense gasta anualmente en la celebración del Halloween (\$5,8 millardos), como lo ha hecho ver Ellen Weintraub, actual miembro de la Federal Election Commission (Weintraub, 2011). Por ello, una dosis de mesura y escepticismo es imperativa al analizar las cifras de gasto electoral en cualquier país.

Lo que no admite dudas, sin embargo, es que la situación es muy distinta en Canadá: la utilización de cortas campañas elec-

torales (36 días) y la observancia de estrictos toques de gasto a nivel nacional (para los partidos) y para cada circunscripción electoral (para los candidatos) hacen que los costos electorales sean decididamente modestos. Para la elección general de 2011, las autoridades electorales fijaron un límite de aproximadamente \$21 millones para cada uno de los tres partidos mayoritarios y sumas menores para los partidos que no presentan candidatos en todas las regiones del país.<sup>51</sup> Ello pone el costo de las elecciones canadienses en un nivel casi seguramente menor a los \$100 millones y a \$5 por sufragante registrado. Las cifras de recaudación de 2009 también dan una idea de los costos relativamente limitados en que incurren las organizaciones políticas canadienses. Durante ese año (no electoral), los partidos canadienses recaudaron un total de \$128 millones, de los cuales cerca de un 90% correspondió a las distintas formas de subvención pública existentes, incluyendo el reembolso parcial de sus gastos en los comicios de 2008 (Elections Canada).

La situación del gasto electoral es menos clara en casi todos los demás países del hemisferio. En el caso de México, la cada vez más vigorosa competencia a escala estatal y local entre los partidos confiere una utilidad muy parcial a las cifras recogidas a nivel federal. Ello es así pese al relativo rigor de los controles impuestos por el Instituto Nacional Electoral (INE), cuyas regulaciones, hasta 2014, no alcanzaban a las competencias sub-nacionales.<sup>52</sup> Así, las cifras disponibles para la elección presidencial y legislativa de 2006 sugieren gastos totales levemente superiores a \$301 millones, con relativo equilibrio entre las tres fuerzas políticas principales (véase tabla 2). El límite de gasto por partido

<sup>51</sup> *CBC News* (2011).

<sup>52</sup> La reforma electoral de 2014 cambió el panorama descrito en el texto. De acuerdo con la nueva Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, el nuevo Instituto Nacional Electoral (INE) tendrá la atribución de fiscalizar directamente los ingresos y egresos de los partidos y candidatos en las elecciones federales y locales (artículo 32). En los artículos 190 al 199 de la misma Ley se explica extensivamente esa nueva atribución. Véase [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE\\_100914.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE_100914.pdf).

había sido previamente fijado en una suma cercana a los \$130 millones.

TABLA 2  
GASTO ELECTORAL POR PARTIDO POLÍTICO  
EN MÉXICO, ELECCIONES 2006 (US\$)

<i>Partido</i>	<i>Propaganda (Internet, cinemas, espectáculos, etcétera)</i>	<i>Gastos operacio- nales de la campaña</i>	<i>Prensa escrita</i>	<i>Radio y TV</i>	<i>Gasto total</i>
PAN	18.371.700	19.213.400	2.069.930	53.277.100	92.932.130
Coalición "Alianza por México"	32.139.800	5.462.560	4.251.520	55.149.500	97.003.380
Coalición "Por el Bien de Todos"	13.476.000	29.399.900	1.116.560	49.455.000	93.447.460
Nueva Alianza	1.262.570	2.645.390	266.257	7.609.790	11.784.007
Alternativa	824.537	1.571.770	120.245	3.839.250	6.355.802
<i>Total</i>	66.074.607	58.293.020	7.824.512	169.330.640	301.522.779

FUENTE: adaptado de Mena Rodríguez (2010).

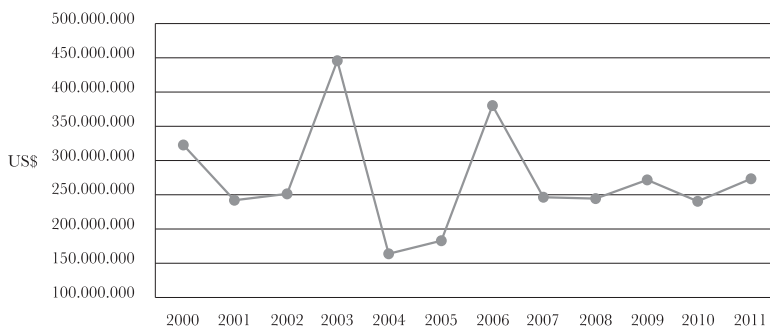
Pese a las limitaciones de la información, que no incluyen los desembolsos a escala estatal, ello situaría el costo de las elecciones, en México, en \$4,2 por votante registrado a nivel federal; un dato que no se compadece con la extendida percepción de que las elecciones en México se encuentran entre las más caras del mundo.<sup>53</sup> Casi con seguridad, esa percepción debe mucho al hecho de que el sistema de subsidio estatal a los partidos en México es altamente generoso en términos absolutos, habiendo desem-

<sup>53</sup> Véase, por ejemplo, "El costo de la democracia", *El Universal*, México, 26 de julio de 2011.

bolsado el equivalente de \$324 millones y \$382 millones a todos los partidos en los años electorales 2000 y 2006 (véase gráfico 2). Más notable aún, la subvención pública alcanzó casi \$447 millones de dólares en 2003 —en el que México concurrió a las urnas para las elecciones legislativas—. Eso es equivalente a \$6,9 de subsidio por votante registrado y \$17,3 por voto depositado en estos comicios (una cifra muy alta de acuerdo con cualquier estándar internacional).<sup>54</sup> Eso generó una situación ilógica, en la cual los partidos recibieron de las arcas públicas más recursos de los que legalmente estaban habilitados para gastar (Córdova Vianello, 2011).

## GRÁFICO 2

### FINANCIAMIENTO ESTATAL A PARTIDOS A NIVEL FEDERAL EN MÉXICO, 2000-2011



FUENTE: Tépach (2013).

La información es muy fragmentaria para Centroamérica, con excepción de Costa Rica. Utilizando fuentes periodísticas y oficiales, así como entrevistas, Casas-Zamora calculó el gasto electoral en el Istmo para los ciclos electorales inmediatamente anteriores y posteriores al año 2000 (véase tabla 3).

<sup>54</sup> Véase Casas-Zamora (2005).

TABLA 3  
 GASTO ELECTORAL TOTAL Y PESO RELATIVO  
 DE LOS SUBSIDIOS DIRECTOS EN CENTROAMÉRICA  
 Y PANAMÁ, CIRCA 2000

<i>País</i>	<i>Ciclo electoral</i>	(1)	(2)	(3)	(4)
		<i>Gasto electoral total</i>	<i>Subsidio estatal</i>	<i>Fuentes privadas (A-B)</i>	<i>Porcentaje cubierto por el subsidio (B/A)</i>
Costa Rica	1998	20,1 (1)	11,5	8,6	58
Nicaragua	2000-2001	22-24	10,6	11,4-13,4	44-48
Panamá	1999	20 (2)	6,1 (4)	13,9	30
Honduras	1997	15,3	1,5	13,8	10
Guatemala	1995	11,5	0,6	10,9	5
El Salvador	1999-2000	n. d. (3)	7,8	n. d.	n. d.

NOTAS: (1) Incluye elecciones nacionales y procesos electorales internos —tanto legislativos como presidenciales— en el PLN y el PUSC. El gasto en la elección nacional fue de US\$ 16,8 m. (2) Esta cifra debe ser tomada con particular precaución. La fuente sólo incluye una estimación de US\$ 10 millones para “una campaña presidencial”. La cifra del cuadro asume, pues, el gasto de al menos dos candidaturas presidenciales mayoritarias. Los gastos en elecciones legislativas, no incluidos en esta cifra, pueden ser sustanciales en Panamá. (3) No se dispone de estimaciones, sin embargo, una fuente estimó en US\$ 8 millones el gasto publicitario de uno de los dos partidos mayoritarios durante la campaña presidencial de 1999. (4) Incluye sólo el 40% del subsidio desembolsado durante la campaña.

FUENTES DETALLADAS: Casas-Zamora (2003).

En algunos casos, las cifras han cambiado desde entonces, aunque las variaciones en la información disponible y los distintos métodos utilizados para calcular el gasto hacen imposible compararlas. Así, por ejemplo, un estudio reciente calcula el costo de las erogaciones en propaganda y proselitismo de los partidos participantes en la elección guatemalteca de 2007 en aproximadamente \$59,5 millones. A ello deben añadirse otros \$24,5 millones desembolsados en esos mismos rubros durante la fase

de pre-campaña (Ruiz Loaiza, 2011: 305). La propia autora del estudio tiene la cautela de considerar estos datos, basados en monitoreos de medios, como simplemente “indicativos”.

En Honduras, una estimación muy especulativa de los recursos públicos y privados recaudados en el marco de la elección general de 2005 los calculó en \$40,5 millones o \$10 por votante registrado (Casco Callejas, 2011: 342-343). En Nicaragua, por su parte, una tabulación bastante más detallada —realizada por la Red Ciudadanía por la Transparencia, un consorcio de organizaciones no gubernamentales— situó el gasto incurrido por los partidos, en la elección de noviembre de 2006, en \$18,2 millones o \$5 por sufragante registrado. Eso denota un aparente aumento del 40% con respecto a un estudio similar realizado en el contexto de la elección de 2001 (Zelaya Velázquez, 2011: 377). Todo eso es mucho más de lo que se sabe en El Salvador, donde, hasta 2013, el marco regulatorio del financiamiento político era el más cercano al *laissez-faire* en toda América Latina.<sup>55</sup> Ahí, los únicos datos disponibles corresponden a la cifra del subsidio estatal, que alcanzó \$22,5 millones

<sup>55</sup> La reforma que creó la Ley de Partidos Políticos en 2013 produjo tres grandes cambios en la materia: 1) la obligación de los partidos de facilitar oficialmente información sobre los montos de financiamiento público y privado (artículo 24); 2) la prohibición de recibir donaciones anónimas, extranjeras, de gremios y sindicatos, y 3) mecanismos de rendición y control como el registro de las donaciones, entre otras (artículos 63-68). Véase Asamblea Legislativa de la República de El Salvador, 2015. En septiembre de 2014, la Sala Constitucional de la Corte de Justicia declaró inconstitucionales los artículos relacionados con los cambios citados, y obligó a la Asamblea Legislativa a reelaborar las partes correspondientes de la Ley de Partidos; la Asamblea reelaboró las partes correspondientes mediante la reforma 843, publicada a finales de noviembre de 2014, y la 928, publicada en febrero de 2015. En definitiva, el marco legal vigente para las elecciones legislativas de marzo de 2015 presentó las características siguientes: 1) reestableció la obligación de los partidos de facilitar los montos privados para la campaña y los nombres de los donantes, con previa autorización expresa del contribuyente; 2) obligó a los partidos a crear unidades de acceso a la información y estableció procedimientos, así como criterios para considerar cierta información como reservada y confidencial; 3) no restituyó las prohibiciones ni los mecanismos de rendición de cuentas y control. Véase <http://www.diariooficial.gob.sv/diarios/do-2014/11-noviembre/24-11-2014.pdf>; <http://www.diariooficial.gob.sv/diarios/do-2015/02-febrero/04-02-2015.pdf>.



distribuidos entre todos los partidos elegibles en el año electoral 2009, y a la estimación de la inversión publicitaria realizada por los distintos actores políticos en los 12 meses previos a estos últimos comicios, que llegó a \$14,6 millones (Artiga González, 2011: 288, 291). En el caso de Panamá, se conoce el monto del financiamiento público disponible para la campaña de 2009 (\$13,4 millones) (Valdés Escoffery, 2011: 401) y las erogaciones del eventual vencedor de la elección, Ricardo Martinelli (\$19 millones).<sup>56</sup>

El caso costarricense es el único en donde se ha realizado una reconstrucción detallada y consistente del gasto a partir de los informes que los partidos entregan a la Contraloría General de la República, con el fin de cobrar la subvención pública, tras la celebración de la elección (véase gráfico 3); eso hace de Costa Rica el único país del hemisferio, fuera de Estados Unidos, en el que resulta posible medir con algún grado de certeza el comportamiento del gasto a lo largo de un periodo prolongado.<sup>57</sup> Los datos muestran, en primer lugar, la alta correlación entre el gasto en la elección nacional y la disponibilidad de subsidios electorales, que depende del comportamiento del Producto Interno Bruto en los años previos a la elección.<sup>58</sup> La expectativa de cobrar una porción del subsidio tras los comicios tiene un peso determinante en las decisiones de gasto que hacen los partidos durante las campañas. En segundo lugar, se nota claramente el notable aumento del gasto entre las elecciones de 2006 y 2010. El costo de la elección presidencial y legislativa de febrero de 2010 fue cercano a los \$27

<sup>56</sup> “Gasto millonario en pasadas elecciones”, *La Prensa*, Panamá, 9 de noviembre de 2009.

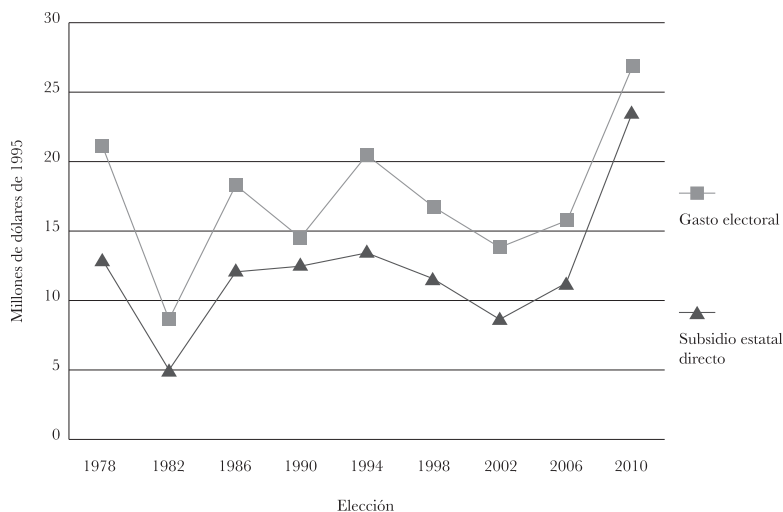
<sup>57</sup> Véase Casas-Zamora (2005: Capítulo 2; 2013).

<sup>58</sup> Desde 2001, por reforma al artículo 96.1 de la Constitución Política, el monto del subsidio estatal a los partidos se fijó en un máximo de 0,19% del Producto Interno Bruto del año trasanterior a los comicios, otorgándosele a la Asamblea Legislativa la potestad de fijarlo por ley en un monto más bajo. Para el caso del ciclo electoral de 2010, la Asamblea lo fijó en 0,11% para la elección nacional y 0,03% para la elección de alcaldes municipales. Cuatro años más tarde, la Asamblea lo fijó en 0,11% en total (0,08% para la elección nacional y 0,03% para la municipal).

millones, a lo que habría que añadir el costo de la elección primaria abierta del entonces oficialista Partido Liberación Nacional y las erogaciones de los candidatos en las elecciones municipales de diciembre de 2010. Para estas últimas, la reforma legislativa a las normas de financiamiento aprobada en 2009 dispuso un subsidio estatal de casi \$9 millones. La cifra reflejada en el gráfico sitúa el costo de cada voto depositado en febrero de 2010, en aproximadamente \$9,6. Pese al incremento detectado en 2010, cabe decir que ese dato es menor al de las elecciones de 1978 (\$20), 1986 (\$12,3) y 1994 (\$10,9) (Casas-Zamora, 2013). Se reitera aquí lo anteriormente dicho: las cifras absolutas son tan sólo un posible indicador del comportamiento del gasto electoral y no necesariamente el más informativo.

### GRÁFICO 3

#### GASTO ELECTORAL Y SUBSIDIOS ESTATALES DIRECTOS EN COSTA RICA, 1978-2010



NOTA: las estimaciones de gasto excluyen las elecciones primarias, segunda vuelta electoral (2002) y elecciones municipales (2006 y 2010). Los datos de

subsidio de 2010 se refieren al subsidio asignado, no al efectivamente desembolsado a los partidos tras su liquidación de gastos ante el Tribunal Supremo de Elecciones.

FUENTE: Casas-Zamora (2005: Capítulo 2; 2013).

La información sobre la experiencia de los países sudamericanos es igualmente parca. Por ejemplo, aunque rutinariamente se afirma que las elecciones brasileñas se encuentran entre las más onerosas del mundo, la evidencia tiende a ser anecdótica e imprecisa. Así, en tanto Aguiar afirmó que era posible que el costo total de las elecciones de 1989 hubiera superado los \$2 millardos de dólares, las estimaciones citadas por Samuels, tomadas de la prensa local, ponen el costo de la elección de 1994 entre \$3,5 y \$4,5 millardos de dólares (Aguiar, 1994: 33). Bruno Speck, por su parte, ha calculado el costo total de la elección general en Brasil, en 2006, en alrededor de \$2,5 millardos de dólares o aproximadamente \$20 por ciudadano con derecho al voto.<sup>59</sup>

Aunque las cifras declaradas por los candidatos a las autoridades brasileñas son notoriamente poco confiables, cabe indicar que en 1994 y 1998 las campañas presidenciales victoriosas de Fernando Henrique Cardoso recaudaron donaciones privadas por \$37 millones y \$41 millones, respectivamente (Samuels, 2001: 33). Esta cifra luce consistente con las disponibles para 2006, cuando los dos principales candidatos a la presidencia declararon gastos por un total de \$78 millones (Jardim, 2011: 134).

Para el caso argentino, y con base en los reportes partidarios, Corcuera ha calculado en aproximadamente \$14 millones el gasto incurrido por las fórmulas presidenciales en la elección de 2007. Los reportes de contribuciones disponibles sugieren un aumento considerable con respecto a los comicios anteriores, celebrados en 2003, cuando el financiamiento público y privado reportado por las candidaturas presidenciales apenas rebasó

<sup>59</sup> “Filiados deveriam financiar partidos”, *O Popular*, Goiania, Brasil, 16 de febrero de 2010.

los \$10 millones (Corcuera, 2011: 80). Aun tomando en cuenta que estos datos no incluyen las elecciones legislativas y, en general, la competencia sub-nacional, extremadamente importante en Argentina, estas cifras lucen comparativamente muy bajas, fruto, casi con seguridad, de la porosidad de los controles existentes.

Relativamente modestos lucen, también, los datos reportados por candidatos presidenciales y partidos en Chile: para los comicios de 2005-2006, el gasto total reportado por los aspirantes presidenciales y legislativos alcanzó los \$21 millones (\$9 millones para ambas rondas presidenciales y \$12 millones para las elecciones legislativas) (Fuentes, 2011: 166-168). Esas cifras, sin embargo, parecen haber aumentado dramáticamente en la elección de 2010. Tan sólo en la primera ronda electoral celebrada ese año, las cuatro fórmulas contendoras invirtieron aproximadamente \$22 millones de dólares en total, con un predominio amplio del eventual vencedor, Sebastián Piñera, el único que alcanzó el tope legal de gasto, fijado en algo más de \$11 millones. A ello debe sumarse el gasto autorizado para la segunda vuelta electoral, limitado en un nivel cercano a los \$3,7 millones para cada uno de los dos aspirantes, así como todas las erogaciones incurridas por los aspirantes legislativos. En el caso de estos últimos, el tope de gasto fue fijado en un monto variable por distrito electoral, situándose en un promedio de \$566.000 para los candidatos al Senado y \$208.000 para los aspirantes a la Cámara de Diputados.<sup>60</sup>

Todos estos datos deben ser matizados por la evidencia disponible de que la aplicación de los topes de gasto electoral —particularmente en los comicios locales— es altamente imperfecta en Chile. De acuerdo con una encuesta aplicada entre candidatos a alcalde en este país —realizada por la organización Chile Transparente—, únicamente una tercera parte de ellos manifestó su convicción de que los límites de gasto fueron respetados, en su

<sup>60</sup> Elaboración a partir de Riffo (2010).

comuna, en las elecciones locales de noviembre de 2008 (Urcuyo Cossío y Moya Díaz, 2009: 17-18).

En el caso de Colombia, la escasez de información confiable no alcanza a esconder un aumento considerable de los gastos electorales entre las elecciones de 2006 y 2010, sin duda debido al carácter mucho más competitivo de esta última. Para empezar, el financiamiento público desembolsado para la contienda presidencial pasó de \$9,3 millones, en 2006, a \$38,2 millones, en 2010 (Restrepo, 2011: 203-204). Más allá de eso, es muy poco, lo que se sabe; no así en Paraguay, donde un cuidadoso ejercicio de monitoreo del gasto de los partidos en la elección de 2008 lo situó en \$14,2 millones o \$5 por votante registrado (Barreiro y Echaury, 2011: 421-423).

Más se sabe en Uruguay, pese a la virtual ausencia de regulación del financiamiento político en el país hasta 2009. La estimación de Rial, realizada en 1998, que situó el costo de las elecciones en aproximadamente \$30 millones, fue luego corregida por la reconstrucción detallada de las erogaciones de campaña realizada por Casas-Zamora, que calculó el costo total de los ciclos electorales de 1994 y 1999 en cerca de \$39 millones o \$16 por voto. Sorprendentemente, la reforma electoral de 1996, que introdujo las primarias abiertas, el ballottage y la separación de los comicios municipales de los nacionales no generó un aumento explosivo del gasto, sino una redistribución entre las distintas fases electorales (Casas-Zamora, 2005: Capítulo 4).

La tabla 4 resume las principales estimaciones presentadas en esta sección. Se ha tenido el cuidado de incluir en la tabla únicamente aquellos países de las Américas en los que el costo total de al menos *una* elección ha sido calculado.

TABLA 4  
GASTO ELECTORAL TOTAL Y POR VOTANTE  
REGISTRADO EN ALGUNOS PAÍSES  
DE LAS AMÉRICAS

<i>País</i>	<i>Nivel electoral incluido en el cálculo</i>	<i>Año</i>	<i>Gasto total (millones de US\$) (1)</i>	<i>Gasto por votante registrado (US\$)</i>
Argentina	Presidencial	2007	14	0,5
Brasil	General	2006	2.500	19,9
Canadá	Federal	2008	100	<5,0
Chile	Presidencial	2009	22	2,7
Costa Rica	Presidencial y legislativa	2010	27	9,6
Estados Unidos	General (2)	2008	5.300	27,8
Honduras	General	2006	40,5	10,2
México	Federal	2006	301	4,2
Nicaragua	General	2006	18,2	5,0
Paraguay	General	2008	14,2	5,0
Uruguay	General (2)	1999-2000	38,8	16,2

NOTAS: (1) Todas las cifras han sido convertidas a US\$, utilizando el tipo de cambio promedio durante el año electoral respectivo. (2) Incluye elecciones primarias.

FUENTES: gasto total: Argentina: Corcuera (2011), p. 80; Brasil: Speck, citado en “Filiados deveriam financiar partidos”, *O Popular*, Goiania, Brasil, 16 de febrero de 2010; Canadá: cifra aproximada basada en datos de Elections Canada; Chile: Riffo (2010); Costa Rica: Casas-Zamora (2013); Estados Unidos: Open Secrets; Honduras: Casco Callejas (2011: 342-343); México: Mena Rodríguez (2010); Nicaragua: Zelaya Velázquez (2011: 377); Paraguay: Barreiro & Echauri (2011: 421-423); Uruguay: Casas-Zamora (2005: 198). Votantes registrados: IDEA Internacional, “Participación electoral”.

Las anteriores son apenas algunas pinceladas sobre un tema en el que, con muy pocas excepciones, domina la conjetura. Como puede colegirse de los párrafos anteriores, el problema es doble: no es simplemente la falta de información, sino la laxi-

tud metodológica con que se utilizan los datos que hace sumamente riesgosa cualquier comparación de cifras entre países o en un mismo país a través del tiempo; ello obliga a moderar la afirmación reiteradamente pronunciada en las discusiones sobre el financiamiento político de que los costos electorales muestran una ineluctable trayectoria ascendente. Eso puede ser cierto, pero no se dispone de los datos que permitan afirmarlo con contundencia. Aún más, como lo sugiere la evidencia citada más arriba sobre Estados Unidos y Costa Rica, dependiendo del indicador que se utilice bien podría ser que las campañas mediáticas actuales sean, en algunos casos, proporcionalmente menos costosas que las del pasado, cundidas casi siempre de prácticas clientelares excepcionalmente onerosas, un punto que Pinto-Duschinsky ha señalado antes (2002). Como lo veremos a continuación, la misma cautela debe extenderse a los datos sobre la utilización que hacen los partidos y candidatos de los recursos en el marco de las campañas electorales.

### III, ¿EN QUÉ SE GASTA?

Las mismas salvedades se aplican a la determinación de los rubros que absorben el gasto electoral en el hemisferio. Aunque resulta evidente que la televisión se ha convertido en el instrumento de proselitismo electoral por excelencia, y que su peso en las erogaciones electorales suele ser significativo, no es fácil establecer con certeza su importancia real o si su relevancia es creciente o no. Lo poco que sabemos sobre la estructura de los gastos electorales obliga a revisar cuidadosamente —aunque no necesariamente a desechar— la suposición que confiere a la televisión un papel predominante en el comportamiento del gasto electoral. Ello por varias razones:

- a) Para empezar, las estimaciones disponibles del gasto electoral privilegian el monitoreo de los gastos mediáticos por tratarse del rubro más visible y de más fácil cuantificación.

- b) En segundo lugar, los ejercicios de monitoreo de gasto mediático tienden a enfocarse en las campañas presidenciales y, en general, en la competencia electoral a escala nacional, donde la utilización electoral de los medios masivos de comunicación es muy intensa. Ello deja por fuera las campañas subnacionales y locales, en las que la utilización de la televisión es mucho menor.
- c) En tercer lugar, los monitoreos de medios muy raras veces incorporan en sus cálculos los descuentos que las empresas de medios frecuentemente conceden a los partidos y candidatos o, simplemente, a cualquier comprador de grandes volúmenes de publicidad, con respecto a las tarifas oficiales. Como lo veremos más adelante, estos descuentos pueden convertirse en un serio problema desde la óptica del financiamiento político, toda vez que son equivalentes a donaciones en especie, con un inmenso peso financiero y político en las campañas, así como un impacto muy problemático en la igualdad de condiciones entre los contendientes.
- d) Los estudios más detallados del gasto electoral disponibles para algunos países han puesto de manifiesto que su composición depende del marco regulatorio existente para el financiamiento y, en general, del entorno institucional, incluido el sistema electoral. El ejemplo más extremo y obvio de esta afirmación, aunque no el único, lo proveen algunos países de la región, como Brasil, Chile, México y Ecuador, donde el acceso a una “franja” gratuita de publicidad en los medios coexiste con una prohibición de la adquisición de espacios adicionales de publicidad en la televisión o la radio.<sup>61</sup> El hecho de que el costo de las elecciones en Brasil, en particular, siga estimándose en millardos de dólares es un recordatorio de que los costos electorales pueden tener una gran cantidad de disparadores.

<sup>61</sup> Véase nota 31.



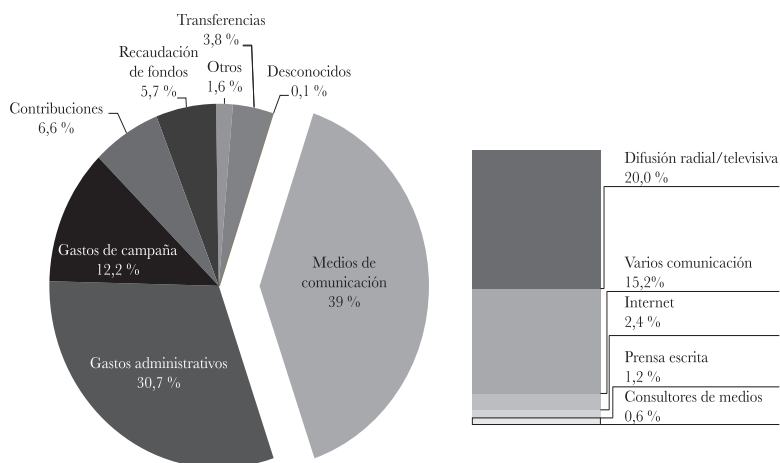
A todo esto se añade la heterogeneidad existente en la agrupación de los gastos electorales en los distintos países. Como lo veremos a continuación, mientras algunas estimaciones separan los gastos de televisión de los incurridos en otras formas de comunicación masiva, otros los consideran conjuntamente. Asimismo, en los casos en que se estima el peso de otros rubros de gasto no mediático, las categorías utilizadas son sumamente variadas, lo que hace casi imposible la realización de comparaciones internacionales. En términos generales, lo único que se puede saber con algún grado de certeza, y apenas en algunos casos, es la proporción del gasto total absorbida por las erogaciones mediáticas y por aquellas que no lo son. Con estas advertencias en mente, analizaremos los datos disponibles en algunos países del hemisferio.

En el caso de Estados Unidos, el país de las campañas mediáticas por definición, la información existente muestra que en la contienda presidencial de 2008 (véase gráfico 4), los gastos en medios ciertamente absorbieron la porción más grande del total (39%), seguidos de los gastos administrativos (31%) —incluyendo salarios, gastos de viaje, rentas, etcétera—. Sin embargo, al desagregar estas categorías, el rubro de transmisiones de televisión y radio (no están separadas en los datos) termina cubriendo apenas un 20% del total. Cabe añadir que la proporción dedicada a encuestas —otro de los rubros a los que generalmente se atribuye el alto costo de las campañas modernas— no fue más allá del 2,5%, poco más de una cuarta parte de lo desembolsado en salarios (9,7%) (Open Secrets). La composición del gasto de la campaña del presidente Obama se desvía de las cifras totales, pero no dramáticamente. En su caso, el gasto en medios llegó al 53% del total, mientras la difusión televisiva y radial alcanzó un 30% (Open Secrets).

Estos datos, calculados para una competencia nacional, donde el uso de la televisión es particularmente intenso, hacen lucir plausible la estimación realizada años atrás por Alexander & Bauer, quienes situaron el peso proporcional de la televisión en menos de un 10% del gasto total en los comicios de 1988, en Estados Unidos, una vez que las campañas locales, que son la inmensa mayoría, eran incluidas en la tabulación total (Alexander y Bauer, 1991: 98).

## GRÁFICO 4

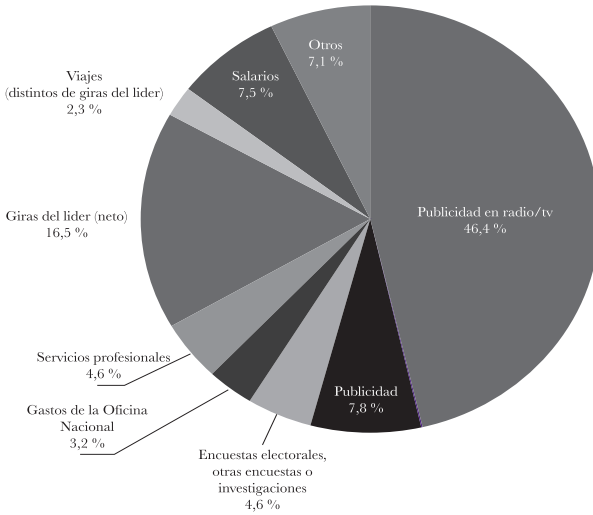
GASTOS DE CAMPAÑA POR RUBRO EN LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES DE ESTADOS UNIDOS, 2008 (DETALLE DE GASTOS EN MEDIOS DE COMUNICACIÓN)



FUENTE: Open Secrets.

En Canadá, las cifras disponibles para las elecciones nacionales de 2008, que sólo cubren la porción del gasto reembolsada por el Estado (un 50-60% del total), denotan una mayor intensidad en el uso de medios de comunicación que en la elección presidencial estadounidense (véase gráfico 5). Los desembolsos por televisión y radio (de nuevo están sumados) alcanzaron un 46% del total, seguidos por las giras y eventos de los líderes partidarios, que absorbieron aproximadamente una sexta parte del gasto (16,5%) (Elections Canada).

GRÁFICO 5  
 GASTOS DE CAMPAÑA REEMBOLSADOS  
 EN LAS ELECCIONES DE CANADÁ, POR RUBRO, 2008



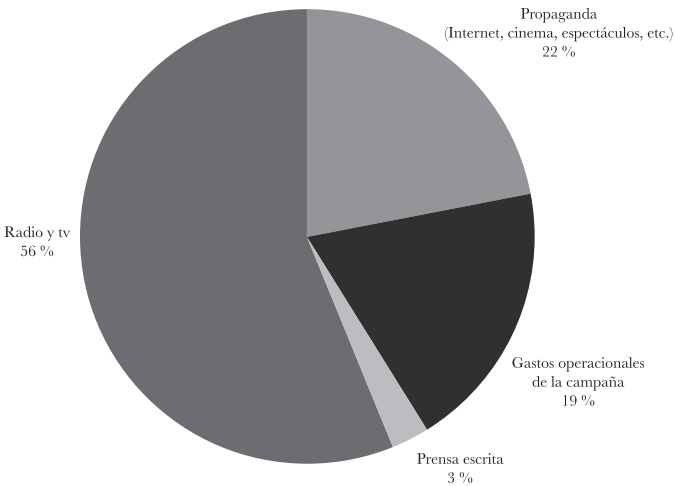
FUENTE: Elections Canada.

Aunque las categorías utilizadas en la agregación de los datos dificultan las comparaciones entre Estados Unidos y Canadá, es posible que la mayor proporción de gastos mediáticos en este último país esté relacionada con la relativa modestia de los gastos administrativos en que incurren los partidos durante la campaña. Este fenómeno está relacionado con la mayor robustez de las estructuras partidarias en Canadá, una característica derivada, a su vez, de su sistema parlamentario. La existencia de estructuras partidarias razonablemente sólidas y permanentes es ineludible en un sistema en el que, en principio, las elecciones pueden ser convocadas en cualquier momento. La experiencia canadiense reciente así lo muestra: entre 2004 y 2011 el país acudió cuatro veces a las urnas.

Las limitaciones de la información, que se circunscribe a las elecciones federales y a la relativa solidez de las estructuras partidarias mexicanas, abundantemente subsidiadas en forma permanente por el Estado (véase, arriba, gráfico 2), también impactan la configuración del gasto electoral registrado en México en 2006, antes de la reforma electoral de 2007 (véase gráfico 6). En este caso, la proporción de gastos en televisión y radio superó la mitad de los desembolsos totales de los partidos a nivel federal (56%). Otras formas de publicidad captaron el 22% de los recursos totales (Mena Rodríguez, 2010: 15). La reforma electoral de 2007 cambió drásticamente todo ello. En la actualidad, la ley no sólo precluye la adquisición de espacios de difusión en los medios de comunicación por parte de los partidos, sino que limita las erogaciones por concepto de proselitismo electoral a un 20% del financiamiento público dispuesto para la elección presidencial; este último, a su vez, fue fijado por dicha reforma en un 50% del monto que los partidos reciben anualmente para apoyar sus actividades ordinarias (en los años no electorales 2010 y 2011, el subsidio partidario total fue fijado en el equivalente de \$238 millones y \$279 millones, respectivamente).<sup>62</sup>

<sup>62</sup> La Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales de 2014 no alteró la esencia de la reforma de 2007. Agregó, eso sí, el derecho del acceso a los medios por parte de los candidatos, entre otros cambios (véanse artículos 159-186), [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE\\_100914.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE_100914.pdf).

GRÁFICO 6  
 GASTOS DE CAMPAÑA POR RUBRO  
 EN LAS ELECCIONES FEDERALES DE MÉXICO, 2006

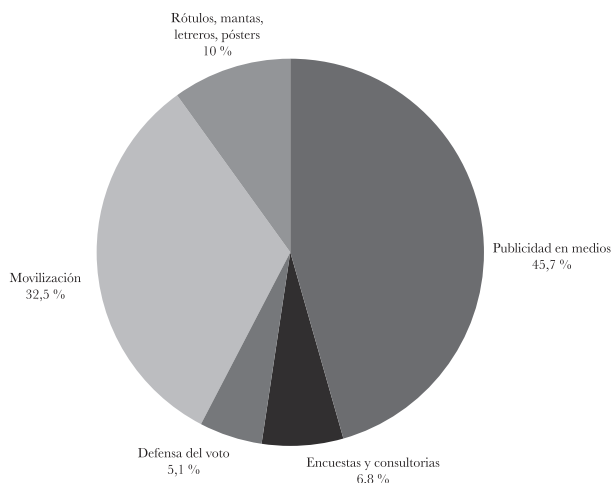


FUENTE: Mena Rodríguez (2010: 15).

La situación en América Central es todavía menos clara. De Guatemala es poco lo que se sabe, excepto que las erogaciones que realizan los partidos en difusión televisiva están distorsionadas por el control monopólico que sobre la televisión ejerce el consorcio de emisoras de Remigio Ángel González (empresario mexicano-estadounidense), que le ha permitido favorecer abiertamente, en algunas ocasiones, a los candidatos de su preferencia, como lo veremos más abajo (Casas Zamora, 2004: 70-71). En El Salvador no hay conocimiento detallado sobre la composición del gasto electoral, más allá de afirmar, con base en monitoreos de medios de comunicación, que en el año previo a la elección presidencial de 2009, la televisión absorbió el 89% de los desembolsos mediáticos realizados por los partidos, y que esos desembolsos (\$14,6 millones) duplicaron los montos registrados en la elección presidencial previa, en 2004 (\$7,8 millones). Estos mismos datos mues-

tran la abrumadora ventaja en inversión mediática ostentada en aquel momento por la agrupación conservadora Alianza Republicana Nacionalista, que realizó dos terceras partes del total de las erogaciones estimadas (Artiga González, 2011: 289). En Honduras, una opinión experta sitúa la inversión en medios de comunicación en un 70% del total del gasto de los partidos, siendo presuntamente la televisión la responsable de un 40% de los desembolsos totales (Casco Callejas, 2011: 343). Bastante más detallada es la información en Nicaragua, donde un ejercicio de estimación del gasto total incurrido por los partidos en la elección de 2006 arrojó los resultados que pueden verse en el gráfico 7, que denotan erogaciones en medios de comunicación que rondan la mitad del gasto, como en otros ejemplos ya citados (Zelaya Velázquez, 2011: 378).

GRÁFICO 7  
GASTOS DE CAMPAÑA POR RUBRO  
EN LAS ELECCIONES DE NICARAGUA, 2006

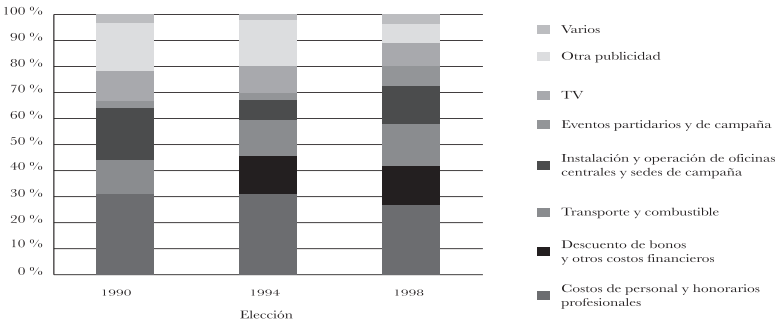


FUENTE: Zelaya Velázquez (2011: 378).

En el caso de Costa Rica, las estimaciones disponibles de la composición del gasto son contradictorias. Sobre la base de las liquidaciones de gasto presentadas por los partidos costarricenses ante la Contraloría General de la República, Casas-Zamora estimó la proporción de gastos en televisión en las elecciones de 1990, 1994 y 1998 en un sorprendentemente magro 10% del total, muy por debajo de las erogaciones en salarios y honorarios profesionales, que consumieron más de la cuarta parte de los desembolsos y aun de rubros como el transporte y la instalación de sedes de campaña (véase gráfico 8). Información más reciente de las elecciones presidenciales y legislativas de 2006 y 2010, con base en entrevistas a los responsables financieros de las campañas de los principales partidos, sitúa el gasto en televisión en aproximadamente 50% del total (Casas-Zamora, 2013).

GRÁFICO 8

## GASTO ELECTORAL POR RUBRO EN COSTA RICA, 1990-1998



FUENTE: Casas-Zamora (2005: Capítulo 3).

Otros países latinoamericanos disponen, a lo sumo, de estimaciones del gasto publicitario basadas en monitoreos mediáticos, capaces de arrojar luz sobre el peso de la televisión en las erogaciones publicitarias, pero no en el total del gasto electoral. Así, en Bolivia se estima que la televisión absorbió el 89% de los

gastos publicitarios pagados con los recursos estatales facilitados a los partidos en la elección general de 2005 (Romero Ballivián, 2011: 112). Por su parte, en Perú, la existencia de una robusta franja publicitaria asignada por la autoridad electoral en los medios privados (con una inversión de casi \$6 millones para televisión y radio) limitó los desembolsos publicitarios de los partidos a un total de aproximadamente \$4 millones en la elección de 2006. De eso, la inversión en televisión absorbió el 80% (Tuesta Soldevilla, 2011: 458). De forma similar, en la República Dominicana se ha estimado que la televisión alcanzó a absorber el 82% de los desembolsos publicitarios monitoreados (durante un periodo muy corto, inferior a un mes) en las semanas previas a los comicios de 2008, el 56% de los cuales fueron realizados por el oficialista Partido de la Liberación Dominicana (Cueto, 2011: 487).

La información es mejor en Paraguay, donde se ha estimado la inversión televisiva de los partidos en casi exactamente \$4 millones en la elección de 2008, que son equivalentes a un 36% del gasto global en los comicios (Barreiro y Echaury, 2011: 425). A su vez, en Argentina, los gastos de publicidad (no desagregada) declarados por los candidatos presidenciales en los comicios de 2007 sumaron un 77% del total (Corcuera, 2011: 88). El caso uruguayo es, en algunos sentidos, menos claro. A partir de información muy fragmentaria, Casas-Zamora identificó una alta proporción de gasto publicitario en los partidos uruguayos (en el caso de algunos partidos y sectores políticos, cercana al 70% del total), de la cual, sin embargo, la publicidad en televisión era una parte relativamente limitada: aproximadamente una cuarta parte del gasto total. En la aparente inconsistencia de estas cifras, tienen un papel relevante los generosos descuentos tarifarios ofrecidos a los partidos uruguayos —particularmente a algunos de ellos— por los canales privados de televisión, imbricados en una compleja relación de dependencia mutua con el sistema político desde hace ya varias décadas (Casas-Zamora, 2005: Capítulo 4).

Así, la siguiente tabla resume los principales hallazgos de esta sección.



TABLA 5

ESTIMACIONES DE GASTO ELECTORAL EN PUBLICIDAD  
Y TELEVISIÓN EN LAS AMÉRICAS

<i>País</i>	<i>Tipo de elección</i>	<i>Año</i>	<i>Gastos en publicidad como % de gasto total</i>	<i>Gasto en TV y radio como % de gasto total</i>	<i>Gasto en TV como % de gasto en publicidad</i>	<i>Fuente</i>
Argentina	Elección presidencial	2007	77%	n. d.	n. d.	Corcuera (2011)
Bolivia	Elección general	2005	n. d.	n. d.	89% (1)	Romero Ballivián (2011)
Brasil	Elección federal	—	n. d.	0 (2)	0	—
Canadá	Elección federal	2008	54% (1)	46%	n. d.	Elections Canada
Chile	Todas las elecciones	—	—	n. d.	0 (TV abierta) (3)	—
Costa Rica	Elección general	1990-1994-1998	24%	10% (TV)	41%	Casas-Zamora (2005)
	Elección presidencial y legislativa	2066, 2010	n. d.	>50% (TV)	n. d.	Casas-Zamora (2013)
El Salvador	Elección presidencial	2009	n. d.	n. d.	89%	Artiga González (2011)
Estados Unidos	Todas las elecciones	1998	n. d.	>10% (TV)	n. d.	Alexander & Bauer (1991)
	Elección presidencial	2008	39%	20%	n. d.	Open Secrets

<i>País</i>	<i>Tipo de elección</i>	<i>Año</i>	<i>Gastos en publicidad como % de gasto total</i>	<i>Gasto en TV y radio como % de gasto total</i>	<i>Gasto en TV como % de gasto en publicidad</i>	<i>Fuente</i>
Honduras	Elección general	2005	70%	40% (TV)	57%	Casco Callejas (2011)
México	Elecciones federales	2006	78%	56%	n. d.	Mena Rodríguez (2010)
	Elecciones federales	A partir de 2007	20% del subsidio electoral	0 (2)	0	—
Nicaragua	Elecciones nacionales	2006	56%	46%	n. d.	Zelaya Velázquez (2011)
Paraguay	Elecciones generales	2008	n. d.	36% (TV)	n. d.	Barreiro & Echaurre (2011)
Perú	Elecciones generales	2006	n. d.	n. d.	80% (4)	Tuesta Soldevilla (2011)
República Dominicana	Elecciones generales	2008	n. d.	n. d.	82%	Cueto (2011)
Uruguay	Elecciones generales	1994, 1999	2/3 partes aproximadamente	25% (TV)	n. d.	Casas-Zamora (2005)

NOTAS: (1) Incluye sólo los gastos financiados con subsidio estatal. (2) Hay franja electoral. Los partidos no pueden contratar publicidad radial o televisiva privadamente. (3) Hay franja electoral. Los partidos no pueden contratar publicidad en la televisión abierta, pero pueden hacerlo en la televisión por cable y en estaciones de radio. (4) Sólo incluye el monitoreo de los gastos de publicidad pagados privadamente por los partidos.

En síntesis, no es posible afirmar que existe un patrón único en la composición del gasto electoral en las Américas. Con la precaria e inconsistente información disponible, es posible decir, a lo sumo, que en aquellos países en los que los partidos y candidatos están autorizados para adquirir espacios publicitarios, la televisión absorbe una abrumadora proporción de las erogaciones publicitarias y un porcentaje significativo, mas no abrumador, del gasto electoral total. Con excepción de El Salvador y, probablemente, Costa Rica, no hay evidencia que permita afirmar que la televisión capta una proporción cada vez mayor del gasto electoral.

Si esto es lo que se sabe sobre el gasto, que es la parte más visible de los esfuerzos electorales, sólo puede esperarse que los rasgos de la contracara menos visible del fenómeno —la recaudación de fondos— sean mucho menos claros, como lo veremos a continuación.

#### IV. ¿CÓMO SE FINANCIAN LAS CAMPAÑAS?

El funcionamiento real de los mecanismos de financiamiento de las campañas es de los aspectos menos explorados y probablemente más controversiales de la actividad política. Ciertamente es que los subsidios estatales, cuyo desempeño es público por definición, se han expandido hasta cubrir prácticamente todos los países de las Américas. Como veremos más adelante, las condiciones de desembolso de las subvenciones estatales y sus distintos grados de generosidad hacen que el financiamiento privado siga teniendo una importancia determinante en las elecciones de la mayoría de los países del hemisferio. Pese a los crecientes esfuerzos regulatorios, muy poco se conoce sobre quién financia las campañas en la región. La opacidad reinante ha dado paso a una profusa mitología que sitúa al financiamiento privado de las campañas en la base de todo tipo de patologías y desventuras políticas. De manera muy sumaria, esta sección tratará de resumir lo que se sabe en la región sobre esta compleja dimensión de la vida política, poniendo énfasis

sis en aquello que está razonablemente demostrado y dejando de lado, en la medida de lo posible, la mitología reinante; para ello, es menester empezar con la parte más accesible y pública del fenómeno: los subsidios estatales.

### 1. *El financiamiento público y su relevancia electoral*

Los sistemas de regulación del financiamiento político en las Américas son sumamente heterogéneos. Sólo hay una característica que los unifica prácticamente sin excepción: la presencia de modalidades de financiamiento público a los partidos y candidatos. De todos los países considerados en este estudio, sólo Venezuela carece de toda forma de subsidio estatal a los partidos.

Por sí mismo, ese dato nos dice muy poco sobre el funcionamiento del financiamiento político en la práctica. Que el financiamiento público sea un elemento *común* en los sistemas de regulación del financiamiento político en el hemisferio no significa, necesariamente, que sea un factor *dominante* en el financiamiento político de la región. La capacidad de moldear las prácticas de financiamiento y el comportamiento del sistema de partidos depende de muchísimos factores, empezando por la propia configuración del sistema de subsidio. Esa configuración puede ser extraordinariamente variada. Como lo advierte Bradley A. Smith: “afirmar que uno está a favor del financiamiento estatal de las campañas es un poco como decir que a uno le gusta el deporte. ¿Hablamos de jugar fútbol americano, o ir en kayak, o esquiar en la nieve, o bailar competitivamente, o jugar ajedrez? Las opciones son innumerables” (Smith, 2001: 89). Por ello, es importante detenerse, así sea brevemente, a examinar las características que definen los sistemas de financiamiento público del hemisferio.

TABLA 6

PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LOS SISTEMAS DE FINANCIAMIENTO PÚBLICO  
EN LAS AMÉRICAS, 2011

<i>País</i>	<i>Subsidios públicos</i>		<i>Subsidios directos</i>		<i>Subsidios electorales</i>					
	<i>Subsidio directo</i>	<i>Subsidio indirecto</i>	<i>Electorales</i>	<i>Permanentes</i>	<i>Pago previo</i>	<i>Pago posterior</i>	<i>Barrera de acceso</i>	<i>Regla de asignación</i>		
								<i>Fuerza electoral</i>	<i>Ajuste igualitario</i>	<i>Otro</i>
Argentina	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí	—
Bolivia	No	Sí	No	No	—	—	—	—	—	—
Brasil	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	—
Canadá	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	No	No	Sí(1)
Chile	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	No	Sí	No	—
Colombia	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	—
Costa Rica	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	—
Ecuador	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	—
El Salvador	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	No	Sí	No	—
Estados Unidos	Sí	Sí	Sí	No	Sí	No	Sí	No	Sí	Sí(2)
Guatemala	Sí	Sí	No	Sí	—	—	Sí	Sí	No	—
Honduras	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí	No	—
México	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	—
Nicaragua	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí	—

País	Subsidios públicos		Subsidios directos		Subsidios electorales					
	Subsidio directo	Subsidio indirecto	Electorales	Permanentes	Pago previo	Pago posterior	Barra de acceso	Regla de asignación		
								Fuerza electoral	Ajuste igualitario	Otro
Panamá	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	—
Paraguay	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	No	Sí	Sí	—
Perú	Sí	Sí	No	Sí	—	—	—	—	—	—
República Dominicana	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	—
Uruguay	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	No	—
Venezuela	No	No	—	—	—	—	—	—	—	—

NOTAS: (1) Se reembolsa el 50% de los gastos incurridos por los partidos a nivel federal y el 60% de los gastos de los candidatos en los distritos electorales. (2) En las elecciones primarias, los aspirantes presidenciales deben recaudar \$5000 en al menos 20 estados para acceder a fondos estatales que entregan hasta \$250 por cada donación recaudada.

FUENTE: Canadá: Elections Canada; Estados Unidos: Weintraub (2011); para todos los demás países véase Anexo.

Como puede observarse en la tabla, la abrumadora mayoría de los países estudiados combina la provisión de subsidios directos (esto es, dinero desembolsado a los partidos o candidatos de acuerdo con un procedimiento previamente definido en la ley) e indirectos (en términos generales, subvenciones en especie, por ejemplo, acceso a medios de comunicación, exenciones fiscales para donantes a los partidos, franquicias postales, etcétera). Aparte de Venezuela, Bolivia es el único país de América Latina y del Norte que no subsidia directamente a los partidos.

En la gran mayoría de los países cubiertos en este capítulo, los subsidios directos representan el grueso del financiamiento público. La única posible excepción a esta regla la ofrece Brasil, donde el valor comercial de la “franja” mediática facilitada a los partidos por el Estado, probablemente, se acerca o supera los montos de la contribución estatal directa. Entre los países del hemisferio que cuentan con subsidio directo, prácticamente en todos los casos la subvención estatal está dirigida, total o parcialmente, a apoyar las actividades electorales de partidos y candidatos. Guatemala es el único país en que el apoyo directo del Estado se entrega mediante tracts anuales que no sufren modificación en la época electoral.<sup>63</sup> Debe indicarse, sin embargo, que la adopción de mecanismos estatales de apoyo a las actividades permanentes de los partidos ha devenido común en el hemisferio en los últimos años. Al día de hoy, 13 de los 20 países considerados en este estudio presentan una combinación de subvenciones electorales y permanentes. En algunos casos, los menos, la magnitud de la subvención asignada para actividades partidarias supera considerablemente los montos del subsidio electoral. Así, en México, el financiamiento público otorgado a los partidos mexicanos para actividades electorales durante el periodo 2000-2011 ha sido menos de una quinta parte del financiamiento público total.<sup>64</sup> A su vez, en Panamá, el financiamien-

<sup>63</sup> La situación de Perú es ambigua. Véase *supra* nota 24.

<sup>64</sup> Cálculo con base en cifras tomadas de Tépach (2013: 10).

to electoral es, por ley, el 40% del total desembolsado durante todo el ciclo de gobierno, de cinco años. Pero estas últimas son excepciones en la región.

Por su parte, los subsidios electorales presentan significativas variaciones en términos del momento del desembolso, las reglas de acceso a los fondos y los principios que rigen la distribución de los recursos. Once de los países, la amplia mayoría, han configurado sus sistemas de forma que una parte de los subsidios es desembolsada con anterioridad a los comicios, con el fin de aliviar la necesidad de los actores electorales de financiarse durante las campañas, en tanto otra parte es entregada tras la elección. En sólo dos casos, Argentina y Estados Unidos, las subvenciones son entregadas previamente en su totalidad. Contrariamente, en Canadá, Nicaragua y Paraguay sólo se desembolsan recursos estatales con posterioridad a los comicios. Del mismo modo, y siguiendo con la práctica internacional más generalizada, once de los países han establecido algún umbral electoral (una cantidad absoluta de votos, el logro de representación legislativa o, más comúnmente, un porcentaje de la votación a nivel nacional o de circunscripción) que debe ser superado para acceder al financiamiento público. Por último, con las excepciones de Canadá y Estados Unidos, todos los países asignan el grueso del subsidio electoral proporcionalmente a los resultados obtenidos por los partidos y candidatos elegibles. Sin embargo, establecer un porcentaje de los recursos que habrá de ser repartido por partes iguales entre los contendores se ha convertido en una práctica común tendiente a equilibrar las oportunidades electorales y a contrarrestar los efectos inerciales que puedan favorecer a las agrupaciones con pasado electoral. Tal ajuste igualitario puede encontrarse en una decena de países de la región. Los casos de Canadá y Estados Unidos se desvían de ambas formas de distribución. En el caso de Canadá, al reembolsar un porcentaje fijo de los gastos electorales incurridos por los partidos y candidatos que superan la barrera electoral existente, y en el caso de Esta-



dos Unidos mediante un sistema de *matching funds* vigente en las elecciones primarias presidenciales, que distribuye los fondos de acuerdo con la habilidad de los candidatos para recaudar pequeñas donaciones.

Todas las variaciones descritas harían muy difícil predecir, en abstracto, el efecto de los subsidios electorales en el hemisferio. Sobre ellas se superpone una variable adicional que condiciona decisivamente el efecto del financiamiento público: la generosidad de los recursos. Si los subsidios electorales han de tener un efecto visible en las prácticas de financiamiento —en particular reduciendo la dependencia de los partidos y candidatos respecto del financiamiento privado—, es obvio que deben tener una magnitud más allá de lo simbólico.

Como veremos a continuación, la dispersión que existe en los niveles de generosidad de los subsidios electorales en el hemisferio es considerable. Y en algunos países —incluso algunos muy problemáticos en términos de la posibilidad de penetración de capital ilícito en las campañas— los montos no llegan siquiera a merecer el calificativo de modestos.

TABLA 7

SUBSIDIOS ELECTORALES DIRECTOS TOTALES,  
COMO PROPORCIÓN DEL PIB Y POR VOTANTE  
REGISTRADO EN ALGUNOS PAÍSES  
DE LAS AMÉRICAS

<i>País</i>	<i>Año</i>	<i>Monto total de subsidio electoral (millones de US\$)</i>	<i>Subsidio electoral como porcentaje del PIB</i>	<i>Monto por votante registrado (US\$)</i>
Argentina	2007	5,1	0,002	0,2
Bolivia	2005 (1)	4,5	0,05	1,2
Canadá	2008	51,0	0,003	2,2
Chile	2005	12,6	0,009	1,5
Colombia	2010	12,8	0,004	0,4
Costa Rica	2010	23,6	0,07	8,4
El Salvador	2009	12,5	0,06	2,9
Estados Unidos	2008	135,7	0,001	0,7
Guatemala (2)	2007	0,15	0,0001	0,03
Honduras	2005	2,5	0,03	0,6
México (3)	2006	382,5	0,04	5,4
Nicaragua	2006	9,3	0,18	2,5
Panamá (4)	2009	13,2	0,05	6,0
Perú (2)	2011	3,0	0,002	0,15
República Dominicana	2008	30,3	0,07	5,3
Uruguay	1999-2000	20,5	0,09	8,5

NOTAS: (1) La subvención directa fue posteriormente eliminada. (2) Guatemala y Perú no tienen formalmente subsidios directos de tipo electoral. Para efectos de comparación, se incluye en la tabla el monto de la partida anual desembolsada en el año de la elección. (3) Se incluye el monto total del subsidio estatal desembolsado en el año de la elección, tanto la subvención puramente electoral como la subvención para actividades ordinarias. (4) Mon-

to correspondiente al financiamiento preelectoral que se distribuye entre los partidos políticos.

FUENTES: cifras de subsidio: todos los países menos Canadá, Estados Unidos, México y Uruguay: Gutiérrez & Zovatto (2011). Canadá: Elections Canada. Estados Unidos: Federal Election Commission (1998). México: Tépach (2013). Uruguay: Casas-Zamora (2005). Cifras de votantes registrados: IDEA Internacional, "Data de participación electoral". Cifras de PIB para el año correspondiente: Banco Mundial (1999-2011).

Como puede verse, la heterogeneidad es notable. Únicamente los sistemas de subsidio electoral de Uruguay, Costa Rica, Panamá, México y República Dominicana superan el nivel de \$5 por votante, que a escala internacional no estaría, ni lejanamente, entre los más generosos del mundo.<sup>65</sup>

A su vez, siete de los países muestran cifras inferiores a \$1 por elector, que razonablemente pueden suponerse ineficaces para generar cualquier diferencia visible en el comportamiento de los partidos y candidatos al gestionar fuentes de financiamiento electoral. En esos países es predecible que los actores electorales seguirán dependiendo abrumadoramente de las fuentes privadas de financiamiento. Medido como proporción del PIB, el subsidio electoral más generoso del hemisferio es, por mucho y sorpresivamente, el que reciben los partidos nicaragüenses. Del resto de los países, y excluyendo a Bolivia, cuya subvención directa fue derogada en 2008, sólo en Uruguay, Costa Rica, República Dominicana, El Salvador y Panamá el subsidio alcanza o supera el 0,05% de la producción nacional. Este dato subestima la contribución estatal a los partidos en países como México o Panamá, donde el subsidio ordinario, como hemos visto más arriba, es considerable. En todos los demás casos, la magnitud del subsidio electoral es realmente irrisoria en relación con el tamaño de la economía. Cualquiera que sea nuestra opinión sobre los subsidios estatales para los partidos, esta tabla debería servir para introducir una dosis de sobriedad a los frecuen-

<sup>65</sup> Véase tabla 1. Para efectos de comparación de las cifras tómesese en cuenta que en la tabla 1 se trata de cifras analizadas, no para todo el ciclo electoral de cada país, como es el caso en la tabla 7.

tes debates públicos en los que se denuncia demagógicamente el injustificado costo del financiamiento público. A decir verdad, en la mayoría de los casos, el problema más serio de los subsidios estatales a los partidos no es el alto costo que implican, sino, antes bien, que su bajísimo monto les priva de toda efectividad.

Esto último puede comprenderse mejor con los datos de la siguiente tabla.

TABLA 8  
SUBSIDIO ESTATAL COMO PORCENTAJE  
DEL GASTO TOTAL

<i>País</i>	<i>Nivel electoral incluido en el cálculo</i>	<i>Año</i>	<i>Subsidio estatal (millones de US\$) (1)</i>	<i>Gasto total (millones de US\$ (1))</i>	<i>Subsidio estatal como % del gasto total</i>
Argentina	Presidencial	2007	5,1	14	36,5
Canadá	Federal	2008	50,9	100	50,9
Chile	Presidencial y legislativa	2005-2006	12,6	22	57,0
Costa Rica	Presidencial y legislativa	2010	23,6	27	87,4
Estados Unidos	Presidencial (2)	2008	135,7	1.325	10,2
Honduras	General	2006	2,5	40,5	6,2
México	Federal	2006	382,5 (3)	301	127,1
Nicaragua	General		9,3	18,2	50,9
Uruguay	General (2)	1999-2000	20,5	38,8	52,8

NOTAS: (1) Todas las cifras han sido convertidas a US\$, utilizando el tipo de cambio promedio durante el año electoral respectivo. (2) Incluye elecciones primarias. (3) Se incluye el monto total del subsidio estatal desembolsado en el año de la elección, tanto la subvención puramente electoral como la subvención para actividades ordinarias.

FUENTES: Subsidio estatal: Argentina, Chile, Honduras y Nicaragua: Gutiérrez & Zovatto (2011); Canadá: Elections Canada; Estados Unidos: Federal Election

Comission; México: Tépach (2013). Gasto total: Argentina: Corcuera (2011: 80); Canadá: cifra aproximada, basada en datos de Elections Canada; Chile: Riffo (2010); Costa Rica: Casas-Zamora (2013); Estados Unidos: Open Secrets; Honduras: Casco Callejas (2011: 342-343); México: Mena Rodríguez (2010); Nicaragua: Zelaya Velázquez (2011: 377); Uruguay: Casas-Zamora (2005: 198).

La tabla sugiere que los subsidios relativamente generosos, como los de Uruguay, Costa Rica y Nicaragua, terminan cubriendo una parte muy significativa de los costos electorales incurridos por los actores políticos. Las cifras son menos claras en otros casos. En Argentina, Chile, México y Canadá no sólo está fuera de la cifra de gasto el nivel sub-nacional de la competencia electoral, sino que, en los tres primeros casos, penden fundadas dudas sobre la confiabilidad de las declaraciones de gasto presentadas por los partidos ante la autoridad electoral. Es altamente probable que en estos cuatro países —aun en el caso del generoso sistema mexicano— la proporción del gasto electoral *total* que el subsidio alcanza a cubrir sea mucho más limitada que la reflejada en el cuadro. Finalmente, en Estados Unidos y Honduras, el subsidio estatal tiene, a lo sumo, una importancia marginal.

En resumen, con las imperfectas estimaciones de gasto con que contamos, sólo en unos pocos países del hemisferio es posible inferir que los subsidios estatales —el instrumento más extendido de regulación del financiamiento político— tienen una relevancia capaz de alterar en forma significativa la dependencia de los actores políticos frente al financiamiento privado. En la amplia mayoría de los países, la búsqueda de fondos privados continúa siendo el pilar que sostiene las actividades electorales de los partidos y candidatos. A ese proceso está dedicado el siguiente apartado.

## 2. *El financiamiento privado: ¿quién contribuye?*

Pese a la importancia de esta pregunta para la salud de la democracia, son muy pocos los países en los que existe información razonablemente confiable para contestarla. Esto incluye —debe

notarse— algunas de las más consolidadas democracias del mundo, como Suiza y los países escandinavos, que prácticamente carecen de mecanismos que obliguen a los actores políticos a revelar sus fuentes de financiamiento. Indeseable como puede parecer, la falta de información sobre el financiamiento de las campañas no necesariamente es un síntoma de subdesarrollo de las instituciones democráticas.

En nuestro hemisferio existe una clara línea divisoria entre las características del financiamiento privado en Canadá y Estados Unidos, por un lado, y en América Latina, por otro. La diferencia fundamental concierne al visible papel de los donantes de pequeñas sumas en las democracias de América del Norte, un fenómeno prácticamente desconocido en el resto del continente. Asimismo, si bien es cierto que las experiencias de Canadá y, en particular, Estados Unidos revelan la importante presencia de intereses empresariales en el financiamiento de las campañas, la importancia de estos últimos en casi toda América Latina es de un orden de magnitud desconocido en cualquier país desarrollado. La poca evidencia sistemática con que se cuenta muestra que, una vez descontada la proporción cubierta por las subvenciones estatales, el financiamiento de las campañas electorales en América Latina recae, casi sin excepción, en un círculo extremadamente reducido de donantes, sean personas físicas o jurídicas, reclutadas entre los círculos empresariales de cada país. En mayor o menor medida, esta realidad plantea problemas importantes, desde la óptica de la igualdad política, e introduce sesgos visibles en las políticas públicas de la región.

En el caso de Canadá, la introducción, en 1974, de topes al gasto electoral, límites a las contribuciones y, en particular, de estímulos fiscales a las pequeñas donaciones políticas cambió radicalmente una dinámica de financiamiento que hasta entonces estaba dominada casi exclusivamente por menos de 500 grandes corporaciones (Paltiel, 1970: 109; Ewing, 1992: 94). En la actualidad, el límite a las contribuciones se fijó anualmente en \$1.100 por partido político, a nivel federal, y \$1.100 para los candidatos

de cada partido en los diversos distritos electorales. El incentivo fiscal por las contribuciones realizadas supera el 50% del valor de la donación. No sorprende, pues, que el número de donantes individuales a todos los partidos canadienses creció de algo menos de 85.000, en 1975, a cerca de un cuarto de millón, dos décadas después (Stanbury, 1993: 83; Elections Canada). Sin embargo, esa aun esta última cifra representó escasamente un 1% de los votantes inscritos en Canadá. Y no permite obviar que la reciente experiencia canadiense también registra, con alguna regularidad, ejemplos de evidente influencia empresarial en las campañas, sea a través de gastos electorales realizados directamente por los donantes, de la intervención en las pobremente reguladas contendas internas por el liderazgo de los partidos o, simplemente, de maniobras financieras para evadir las regulaciones existentes.<sup>66</sup> Esos problemas y sesgos, con todo, son poca cosa frente a los encontrados en otros países del hemisferio, y han conducido al sistema político canadiense a una reevaluación de los mecanismos de regulación del financiamiento político y, eventualmente, a su reforma integral (Beange, 2009).<sup>67</sup>

En Estados Unidos la situación es mucho más compleja. Por un lado, el sistema estadounidense es, casi con seguridad, el que moviliza la mayor cantidad de donantes políticos en el mundo —posiblemente cerca de 8 millones de personas en todos los ni-

<sup>66</sup> Véase, por ejemplo, “Political Contributions: Money, Money, Money”, *CBC News Online*, 5 de junio de 2006.

<sup>67</sup> En efecto, hubo una reforma en 2014 (Bill C-23: conocida como “Fair Election Act”) que cambió algunas reglas sobre el sistema de financiamiento. Los cambios más relevantes son los siguientes: 1) aumento de las penas relacionadas con la violación a las normas sobre financiamiento; 2) aumento del límite de contribuciones individuales generales, incluyendo las de los candidatos a sus propias campañas; 3) modificación del límite de gasto para las elecciones en cada distrito electoral; 4) por último, la reforma estableció la reducción del reembolso de gastos electorales (financiamiento público) en casos en que se exceda el límite de gasto. La norma aplica a los candidatos y partidos, y la escala de reducción se basa en el porcentaje por el cual se excedió el límite de gasto. Véase [http://www.parl.gc.ca/About/Parliament/LegislativeSummaries/bills\\_ls.asp?source=library\\_prb&ls=C23&Parl=41&Ses=2&Language=E&Mode=1](http://www.parl.gc.ca/About/Parliament/LegislativeSummaries/bills_ls.asp?source=library_prb&ls=C23&Parl=41&Ses=2&Language=E&Mode=1).

veles electorales— (Wilcox, 2001: 109). Los pequeños donantes tienen una importancia significativa en la competencia presidencial. Así, quienes contribuyeron menos de \$1.000, proveyeron un 45% de los recursos privados recibidos por los pre-candidatos presidenciales en 2007-2008. Esta cifra debe mucho al extraordinario éxito del hoy presidente Barack Obama en atraer pequeñas donaciones por medio de Internet. Para la campaña de Obama, las donaciones de menos de \$1.000 representaron casi un 58% de los recursos de su campaña (que comprende la fase primaria y la elección nacional), incluyendo casi una tercera parte proveniente de donantes de menos de \$200 (Corrado, 2010: 16). Ésta es una transformación importante que no debe, sin embargo, oscurecer el hecho de que esa base contribuyente a los comicios presidenciales presenta evidentes sesgos sociales.

En efecto, una investigación de los donantes de entre \$200 y \$1.000 a las pre-campañas de 1988 y 1992 reveló que, aun en ese rango económico modesto, quienes contribuían eran abrumadoramente blancos, con educación universitaria y alto nivel de ingreso (Brown Jr., Powell y Wilcox, 1995: Capítulo 3).

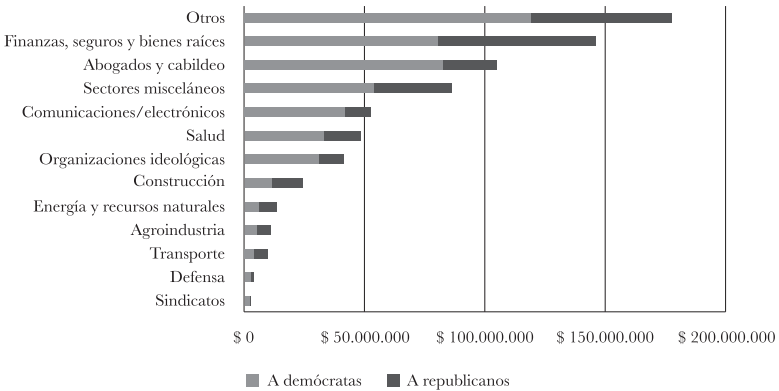
La situación es más sesgada aún en las elecciones a la Cámara de Representantes y al Senado, en las que el papel de los Comités de Acción Política (PACs) continúa siendo determinante. En ellas, a diferencia de la contienda presidencial, las donaciones de menos de \$1.000 aportaron apenas un 19% y 23% del total recaudado en 2007-2008, respectivamente (Corrado, 2010: 21-22).

Si los sesgos sociales de las contribuciones son relativamente sencillos de establecer, no es así cuando se trata de establecer el peso financiero de los distintos sectores económicos en las campañas. De los casi \$1.800 millones recaudados por los candidatos presidenciales en 2007-2008, menos de \$700 millones pueden ser directamente atribuidos a algún sector económico (Open Secrets). Como se nota en el siguiente gráfico, esa muestra exhibe algunas aglomeraciones conspicuas, por ejemplo, en el sector financiero, inmobiliario y de seguros (\$132,6 millones), y en el sector de abogados y empresas de cabildeo o *lobbying* (\$95,2 mi-



llones). Las organizaciones laborales, por su lado, figuran en esta tabulación con apenas \$1,2 millones.

GRÁFICO 9  
CONTRIBUCIONES POR SECTOR DE ACTIVIDAD  
ECONÓMICA, ELECCIONES PRESIDENCIALES  
DE ESTADOS UNIDOS, 2008



FUENTE: Open Secrets.

Sin embargo, este último dato es, en sí mismo, un indicador de la cautela con la que deben manejarse estos números, toda vez que la contribución financiera de las organizaciones laborales es en realidad mucho más cuantiosa y casi siempre canalizada hacia los candidatos legislativos del Partido Demócrata.

Un cálculo de los principales donantes a todas las elecciones federales entre 1989 y 2010 muestra, sorprendentemente, a organizaciones sindicales en 6 de los primeros 10 lugares de la lista (Open Secrets). Las complicaciones no acaban ahí, toda vez que los datos de las contribuciones a la contienda presidencial no toman en cuenta las numerosas vías por las cuales es posible incidir en las campañas en Estados Unidos, incluyendo la realización directa de gastos electorales sin coordinación con las campañas

y las contribuciones canalizadas por medio de organizaciones no partidarias, mas con agendas cercanamente alineadas a alguno de los partidos.

En los próximos años, la dinámica del financiamiento de campañas en Estados Unidos experimentará cambios considerables en direcciones contrapuestas. Si, por un lado, la experiencia de la campaña del presidente Obama ha mostrado el enorme potencial de Internet para democratizar el financiamiento político mediante la movilización de millones de pequeños donantes,<sup>68</sup> por el otro, la controversial decisión de la Corte Suprema de Justicia en el caso *Citizens United vs. Federal Election Commission*, a principios de 2010, ha hecho desaparecer limitaciones largamente observadas a la participación de las empresas en el financiamiento de gastos independientes a favor o en contra de los partidos y candidatos contendientes. Es posible que esta decisión —justificada como una protección a la libertad de expresión— aumente considerablemente la presencia empresarial en el financiamiento político a todo nivel (Mann, 2010); lo que resulta imposible predecir, al día de hoy, es cuál de las dos influencias —una democrática, la otra plutocrática— habrá de prevalecer. Cabe pensar, en principio, que en tanto los cambios tecnológicos son esencialmente irreversibles, las interpretaciones jurídicas de la Primera Enmienda de la Constitución de Estados Unidos no lo son.

Finalmente, cualesquiera que sean los sesgos sociales o económicos de las contribuciones políticas en Estados Unidos, es importante situar la discusión en un contexto más amplio. En cuanto mecanismo para ejercer presión sobre los tomadores de decisión a favor de determinados intereses económicos, las contribuciones políticas palidecen en importancia frente a otras modalidades de presión, enteramente legales y aceptadas en el contexto estadounidense. Así, los \$5.300 millones de dólares gastados en *todos* los niveles electorales en el ciclo 2007-2008, que incluyen, como hemos visto, los aportes de numerosos pequeños donantes, son

<sup>68</sup> Véase Corrado (2010).

bastante menos que los \$6.150 millones desembolsados en actividades de *lobbying* durante el mismo periodo (Open Secrets). A diferencia de las contribuciones políticas, estos últimos desembolsos están fuertemente concentrados en pocos sectores económicos. Tan sólo los dos sectores más intensivos en el uso del cabildeo —las industrias farmacéuticas y de seguros— invirtieron \$760 millones en este rubro durante el periodo 2007-2008 —55 veces más que lo desembolsado por ellas en contribuciones a los candidatos presidenciales (\$13,8 millones) (Open Secrets)—. Es inevitable concluir que mucho más que las donaciones a campañas políticas, las cantidades de dinero movilizadas en las actividades de cabildeo merecen atención como factor explicativo al analizar los caminos tomados por la política pública estadounidense.

Si existe alguna confusión sobre el peso determinante de las donaciones empresariales a las campañas en Estados Unidos, no es así en América Latina. Los análisis disponibles sobre países como Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador y las naciones centroamericanas sugieren la abrumadora importancia de las contribuciones empresariales, recaudadas en un exclusivo círculo social.<sup>69</sup> En particular, la reconstrucción de las prácticas de financiamiento político en Costa Rica y Uruguay, realizada por Casas-Zamora, sugiere cómo aun en estos dos países, dotados de amplias clases medias fuertemente politizadas, la noción de que el financiamiento privado debe buscarse exclusivamente entre los grandes empresarios y que, correlativamente, no es útil estimular la participación de muchos pequeños donantes, es aceptada como un axioma por todos los responsables financieros de los partidos (Casas-Zamora, 2005: Capítulos 3 y 4).

Con todo, hay excepciones. En las agrupaciones políticas de izquierda —tanto mayoritarias como minoritarias—, el modelo de financiación todavía concede un lugar importante a las contribuciones de los militantes y a los “impuestos” partidarios re-

<sup>69</sup> Olivero (1994: Capítulo 6); Kinzo (1998: 129-132); Aguiar (1994: 79); Cepeda-Ulloa (1997: 99); De la Calle (1998: 121); Ardaya y Verdesoto (1998: 278); Casas-Zamora (2003).

caudados entre los funcionarios electos, usualmente combinados con una fuerte dependencia de los subsidios estatales. Este último modelo era visible en los casos del Frente Amplio en Uruguay y, en menor medida, el Partido de los Trabajadores en Brasil antes de su ascenso al poder a nivel nacional durante la década anterior.<sup>70</sup> En ambos casos está aún por analizarse si sus victorias electorales y el talante moderado de su gestión en el gobierno, en la última década, han modificado este patrón de financiamiento, permitiéndoles atraer contribuciones de sectores empresariales que previamente les objetaban por motivos ideológicos y ahora les buscan por motivos instrumentales.

Ahora bien, una cosa es decir, en general, que los grandes empresarios y consorcios empresariales constituyen la fuente por excelencia del financiamiento político privado en América Latina y otra muy distinta señalar con detalle los sectores y nombres específicos que hacen las donaciones. Sobre esto hay información muy escueta en la región, salvo en casos muy escogidos.

Desde Brasil, Kinzo ha reportado que el 93% de las donaciones privadas que financiaron la campaña presidencial del ex presidente Fernando Henrique Cardoso, en 1994, vinieron de empresas privadas, particularmente del sector financiero y de la construcción (Kinzo, 1998: 130-131). Esto ha sido corroborado por la detallada investigación de David Samuels sobre el financiamiento de las campañas en distintos niveles electorales en Brasil, en 1994 y 1998 (véase tabla 9) (Samuels, 2001). En ella, al muy relevante papel de esos dos sectores en todos los niveles, se suma la participación significativa de la industria pesada y, en el caso de las elecciones de diputados, de la agroindustria.

<sup>70</sup> Casas-Zamora (2005: 183-186); Kinzo (1998: 123); Samuels (2001: 39).

TABLA 9  
 DONACIONES A CAMPAÑAS POR SECTOR EMPRESARIAL EN BRASIL, 1994-1998 (%)

Sector	Tipo de elección									
	Presidente		Gobernador		Senado		Diputado Federal			
	1994	1998	1994	1998	1994	1998	1994	1998	1994	1998
Financiero	31,1	32,7	10,9	8,6	25,6	19,7	15,9	28,7	26,0	13,9
Construcción	22,1	15,2	49,2	42,3	10,7	4,4	3,4	0,3	0,5	11,1
Industria pesada	17,2	27,6	9,6	12,4	10,0	2,8	2,6	0,4	0,3	0,5
Industria ligera	9,2	6,0	6,0	7,9	10,0	2,2	5,8	9,0	5,0	5,0
Administración	3,8	2,6	2,9	4,9	3,8	1,5	3,0	3,0	3,0	6,0
Educación	3,7	0,3	0,7	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Agroindustria	3,6	4,8	6,0	4,1	2,2	5,8	9,0	100,0	100,0	100,0
Medios de comunicación	3,2	0,9	2,7	4,1	3,7	2,8	5,9	4,0	3,3	3,3
Comidas procesadas	2,4	0,9	3,5	2,1	4,3	6,3	4,0	4,8	5,3	5,3
Vehículos	1,8	1,1	2,5	3,9	6,0	2,8	4,8	3,3	2,5	2,5
Transporte	0,7	2,5	1,1	1,2	0,9	1,1	2,0	2,0	1,4	1,4
Entretenimiento	0,6	1,0	0,6	0,6	1,2	0,1	2,6	2,6	1,2	1,2
Salud	0,4	0,0	0,4	0,6	0,5	1,0	3,0	3,0	6,0	6,0
Comercio	0,1	4,1	4,1	7,3	5,8	3,8	3,0	3,0	6,0	6,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

FUENTE: (Samuels, 2001: 36),

Tan conspicuo papel de las firmas constructoras ha sido detectado, también, en los casos de Costa Rica, Uruguay, Panamá y Nicaragua (Casas-Zamora, 2005: Capítulos 3 y 4; Casas-Zamora, 2003). La implicación obvia aquí concierne a la importancia para las empresas del sector de influir en las decisiones públicas de construcción de obras de infraestructura básica y de proyectos de vivienda popular, cuyo impacto económico es, casi sin excepción, considerable.

En términos generales, la vulnerabilidad de las operaciones empresariales frente a los designios de los funcionarios públicos opera como un considerable estímulo para las contribuciones políticas. Un caso paradigmático en ese sentido lo provee la Banca de Cubierta Colectiva de Quinielas de Montevideo, el consorcio privado que administra, bajo control estatal y por comisión, el sistema uruguayo de lotería y quinielas de fútbol. La Banca, que ostenta un monopolio legal sobre un negocio con ventas de más de \$100 millones al año, es particularmente dependiente de la buena voluntad del sistema político. Mediante una gran variedad de instrumentos —particularmente las decisiones de la Dirección Nacional de Lotería y Quinielas—, el gobierno uruguayo define directamente los márgenes de rentabilidad de la Banca y el propio alcance de su monopolio, siendo que tiene la posibilidad de autorizar, por decreto ejecutivo, nuevos juegos de azar fuera del control del consorcio. No por casualidad, la Banca es ampliamente reconocida como una generosa contribuyente a *todos* los partidos políticos uruguayos (Casas-Zamora, 2005: 181).

Mucho más importante, tanto por su magnitud como por sus implicaciones políticas, es la situación de los canales privados de televisión en aquellos países que aún permiten a los partidos hacer inversión publicitaria durante las campañas. En muchos casos, mediante los descuentos selectivos aplicados en sus tarifas, estas empresas se han convertido, *de facto*, en los más importantes donadores políticos, generando en el proceso cuestionables intercambios entre ellas y los tomadores de decisiones públicas, así como serias distorsiones en la competencia electoral. Los casos de

Uruguay, Costa Rica y Guatemala resultan dignos de mención, aunque posiblemente situaciones similares se presentan en otros contextos.<sup>71</sup>

En Uruguay, los consorcios familiares que poseen los tres canales privados de televisión desde hace más de medio siglo han llegado a operar, con la aquiescencia de las autoridades, como un poderoso cártel de negocios. Ejemplo de esto ha sido la decisión del gobierno, en 1994, de convertir al mercado de la televisión por cable de Montevideo en un negocio cerrado y controlado conjuntamente por los tres operadores privados de televisión abierta, así como la decisión de 2000 de prohibir la importación de decodificadores de televisión satelital, a menos que la hicieran los operadores de cable existentes (esta decisión fue luego revocada). En compensación, los actores políticos raramente pagan los precios oficiales de publicidad. De hecho, los descuentos ofrecidos durante las campañas a algunos sectores de los partidos (particularmente de los partidos históricos, Colorado y Blanco) alcanzan a veces el 95% del precio nominal. El impacto de esas rebajas se acompaña por la práctica habitual de las televisoras de condonar las deudas de campaña. Durante muchos años, el izquierdista Frente Amplio, hoy gobernante, denunció sistemáticamente estas prácticas, juzgándolas de discriminatorias en su contra.

Por su parte, en Costa Rica, la exigencia legal de que las empresas de medios publiquen sus precios de publicidad y brinden un tratamiento igualitario a todos los partidos no les impide hacer donaciones en especie a partidos específicos. En el caso del partido ganador en 1998 —Partido Unidad Social Cristiana—, los gastos informados por la agrupación fueron equivalentes a menos de una cuarta parte del precio oficial del tiempo de publicidad adquirido, un descuento equivalente a una donación neta de \$1,7 millones, casi con certeza la mayor contribución de cualquier sector económico en todo el ciclo electoral. El peso de la publicidad oficial y el hecho de que las frecuencias sean pro-

<sup>71</sup> Los párrafos siguientes están basados en Casas-Zamora (2004: 70-71; 2005: Capítulos 3 y 4).

piedad del Estado, y concedidas a los operadores privados por sumas anuales ridículamente bajas, son importantes incentivos para que los dueños de los medios sean generosos con las futuras autoridades estatales.

El caso de Guatemala es acaso el más perturbador de todos. Como se mencionó más arriba, en ese país centroamericano la televisión abierta es monopolizada desde hace más de una década por el operador privado Remigio Ángel González. Desde mediados de la década de 1980, este monopolio le ha otorgado a González una extraordinaria influencia política en el país. Durante la campaña presidencial de 1999, González puso todo el poder de su monopolio al servicio de la candidatura del eventual vencedor, Alfonso Portillo, donando la mayoría de su publicidad televisiva. Tras la elección, Luis Rabbé —yerno y asesor legal de González— fue nombrado ministro de Comunicaciones e Infraestructura, quedando, por ello, encargado de regular la operación de los canales de su suegro. Rabbé fue destituido en junio de 2001, cuando el Congreso le atribuyó diversos actos de corrupción. A pesar del compromiso del entonces presidente Portillo de licitar dos frecuencias de televisión propiedad del Estado, el monopolio de González permanece intacto hasta el día de hoy.

Así, en algunos casos particularmente serios en América Latina, el problema más grave no es lo mucho que gastan los partidos políticos en la publicidad televisiva, sino lo *poco* que efectivamente pagan por ella. Esto convierte a los dueños de los medios en contribuyentes singularmente generosos y poderosos. En palabras del expresidente uruguayo, Julio María Sanguinetti: ése es el factor *más* importante en el financiamiento de las campañas en su país (Casas-Zamora, 2005: 182).

Como puede observarse, si el origen del financiamiento privado de las campañas es materia de especulación en casi todos sus extremos, la opacidad es naturalmente mucho mayor tratándose de otras dos fuentes muy problemáticas en la región: el financiamiento extranjero y el dinero proveniente del crimen organizado.



Sobre la primera de ellas pesan prohibiciones legales en todo el hemisferio, con excepción de El Salvador y, parcialmente, Nicaragua.<sup>72</sup> Ambas excepciones no son fortuitas: en los dos casos, como en el de República Dominicana, una de las modalidades de financiamiento político utilizadas en las campañas consiste en la movilización de la considerable diáspora residente, fundamentalmente, en los Estados Unidos.<sup>73</sup> A este fenómeno relativamente inofensivo se suman otras manifestaciones mucho más controvertidas, como las relacionadas con la intervención de gobiernos foráneos en el financiamiento electoral. Los ejemplos incluyen desde el apoyo proveniente de la antigua Unión Soviética, recibido durante muchas décadas por los partidos comunistas de la región,<sup>74</sup> hasta casos mucho más recientes, sugerentes de la intervención de los gobiernos de Venezuela y la República China de Taiwán en el financiamiento de campañas en varios países. El envío secreto de \$800.000 en una maleta proveniente de Venezuela a la campaña de la presidenta Cristina Fernández en Argentina, en 2007, y la evidencia del apoyo de empresas presuntamente ligadas al gobierno de Taiwán en la campaña del ex presidente de Costa Rica, Abel Pacheco, en 2002, vienen a la mente.<sup>75</sup> Asimismo, merecen mención las contribuciones de empresas multinacionales, perennemente denunciadas por las agrupaciones de izquierda de la región, pero rara vez demostradas. La evidencia de su participación en el financiamiento a la oposición chilena en

<sup>72</sup> De acuerdo con la reforma de la Ley Electoral nicaragüense de 2012, las donaciones de ciudadanos extranjeros están permitidas, no así las de instituciones estatales foráneas. Además, los aportes de instituciones extranjeras deben destinarse a asistencia técnica o capacitación (artículo 103). Véase: [http://legislacion.asamblea.gob.ni/SILEG/Gacetas.nsf/15a7e7ceb5efa9c6062576eb0060b321/ef42b42027388e3806257a75005927ce/\\$FILE/2012-05-15-%20Ley%20No.%20331,%20Ley%20Electoral%20con%20reformas%20incorporadas.pdf](http://legislacion.asamblea.gob.ni/SILEG/Gacetas.nsf/15a7e7ceb5efa9c6062576eb0060b321/ef42b42027388e3806257a75005927ce/$FILE/2012-05-15-%20Ley%20No.%20331,%20Ley%20Electoral%20con%20reformas%20incorporadas.pdf).

<sup>73</sup> Casas-Zamora (2003); Espinal y Jiménez (1998: 536).

<sup>74</sup> Casas-Zamora (2005:141, 183-186).

<sup>75</sup> “Maletín: apuntan al gobierno venezolano”, *BBC Mundo.com*, 17 de octubre de 2008; “Conviction in Spy Case Over Cash-Filled Suitcase”, *The New York Times*, 3 de noviembre de 2008; Casas-Zamora (2004: 240; 2005: 141, 155 núm. 96).

el convulso periodo anterior al golpe de Estado de 1973 en Chile parece corresponder a una fase histórica pasada. La desafortunada experiencia chilena condujo, en 1977, a la aprobación de la Ley Contra las Prácticas Corruptas en el Extranjero, que explícitamente prohíbe a las multinacionales estadounidenses hacer contribuciones a las campañas en los países en donde operan. Sea esto ficción jurídica o realidad, lo cierto es que la investigación detallada de las prácticas de financiamiento de los partidos costarricenses y uruguayos, por ejemplo, no arrojó evidencia alguna que permitiera desmentir la aplicación del mencionado mandato legal (Casas-Zamora, 2005: 187).

Mucho más ominosas son las evidencias de la participación del crimen organizado en el financiamiento de campañas en América Latina.<sup>76</sup> De esto la región ha visto casos desde hace mucho tiempo. Tomemos, para empezar, la experiencia costarricense: en 1973, el financista Robert L. Vesco arribó a Costa Rica para huir de la justicia estadounidense, justo cuando el país se preparaba para celebrar los comicios de 1974. Ya para entonces, Vesco, un estafador consumado, estaba involucrado en el tráfico de heroína (de acuerdo con informantes de la Drug Enforcement Agency, DEA). En los años siguientes Vesco se convertiría en un irresistible imán para los políticos costarricenses, hasta que fue expulsado del país en 1978. Años después, el ex presidente José Figueres ocasionaría un gran escándalo al acusar públicamente a su propio partido —así como a otros— de haber utilizado recursos de Vesco para financiar gran parte de sus gastos electorales en 1974.

En aquel entonces, fuera de la precoz introducción de un generoso sistema de subsidio público en la década de 1950, el financiamiento de campaña estaba totalmente desprovisto de regulación en Costa Rica. Pese al *affair* Vesco, el marco normativo así permanecería por mucho tiempo más. Predeciblemente, los mis-

<sup>76</sup> Sobre este tema véase Casas-Zamora (2010); Curzio (2000); Calle de la (1998: 118-119). Asimismo, los estudios de caso sobre Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica y México contenidos en Casas-Zamora (2013).

mos problemas retornaron una década después, pero con mucha mayor intensidad. A finales de los años ochenta, una serie de investigaciones legislativas reveló que durante la campaña de 1986, los partidos mayoritarios costarricenses habían aceptado contribuciones de varios donantes ligados al tráfico de drogas, que en algunos casos, incluso, colaboraron en tareas de recaudación de fondos para los partidos. Uno de los donantes más conspicuos fue el general Manuel Antonio Noriega —a la sazón dictador de Panamá—, cuyo involucramiento en el tráfico internacional de estupefacientes conduciría a su derrocamiento mediante una intervención militar estadounidense en 1989.

Ya para entonces, la experiencia costarricense no era nada excepcional. Las campañas del ex presidente boliviano, Jaime Paz Zamora, en los años ochenta fueron acusadas de tener vínculos con narcotraficantes, así como, también, la campaña presidencial del ex presidente de Panamá, Ernesto Pérez Balladares, en 1994. Y todo ello aparte de los casos, mucho más serios, de Colombia y México, donde el papel de los capos de la droga en el financiamiento de campañas era un secreto a voces desde los años setenta.

En Colombia, en particular, la elección de Pablo Escobar al Congreso en 1982 fue un parteaguas en este proceso. Sin embargo, el momento decisivo vendría después con la aparición de las cintas que mostraron que la campaña del ex presidente Ernesto Samper había gestionado y recibido varios millones de dólares del Cártel de Cali en los días finales de la contienda de 1994. Este hallazgo dio pie al más serio escándalo de financiamiento político ilegítimo en la historia de la región, que alcanzó a sacudir seriamente no sólo al gobierno de Samper sino a la propia democracia colombiana.

Desde entonces el fenómeno no ha desaparecido y hay abundantes razones para pensar que ha arreciado en varios países. Los escándalos de la “parapolítica” sugieren la continua gravedad del problema en Colombia. Mientras tanto, la situación en México —confrontado en la actualidad con un *tsunami* de narcotráfi-

co— ofrece múltiples motivos de preocupación. Un solo ejemplo, entre muchos, basta para denotar la seriedad de la situación: en febrero de 2010, el entonces oficialista Partido de Acción Nacional (PAN) decidió suspender todas las elecciones primarias de sus candidatos en el estado de Tamaulipas (fronterizo con Estados Unidos), advirtiendo explícitamente que lo hacía por el riesgo real de infiltración sistemática de las organizaciones criminales en el proceso electoral. El entonces presidente del PAN, César Nava, manifestó, con inusual candidez, que: “(e)n el caso particular de Tamaulipas es de todos conocida la posible influencia del crimen en la designación de candidatos, por lo que no dejaremos ningún espacio para que esto ocurra”.<sup>77</sup> En algunas zonas de México, las primarias abiertas han devenido, tal parece, un riesgo intolerable para la democracia.

Es imposible conocer la verdadera extensión de este fenómeno, de obvia importancia en América Latina, particularmente en el norte de Sudamérica, América Central y México, pero sí es posible conocer algunos de los factores que lo impulsan; uno de cuales merece particular atención. Los pocos estudios existentes sobre esta materia coinciden en señalar los riesgos que para estos efectos suponen los procesos de descentralización política en la región. Por un lado, los procesos de descentralización abren nuevas arenas de competencia electoral que añaden costos adicionales a la actividad política. Frecuentemente, estos nuevos niveles de competencia se encuentran fuera del alcance de los controles financieros, de por sí flexibles, que operan sobre las campañas a nivel nacional. Por otro lado, la devolución de poderes y facultades —incluso poderes de policía— a las autoridades locales crea un obvio incentivo para la intervención del crimen organizado. Incluso en países pequeños, la cooptación de instituciones nacionales —sea a través de contribuciones de campaña, sobornos o la amenaza de violencia— es para los narcotraficantes una tarea mucho más difícil, costosa y visible que la de asegurar la coope-

<sup>77</sup> “Blindan candidaturas del PAN en Tamaulipas”, *El Universal*, México, 3 de febrero de 2010.

ración de las autoridades locales. En todo caso, son estas últimas las que con frecuencia tienen el poder de perturbar o proteger las actividades criminales en una determinada localidad. Así, pues, cualesquiera que sean los beneficios de la descentralización en América Latina, es preciso no olvidar el riesgo que comporta al facilitar la captura de las elecciones e instituciones locales por parte del crimen organizado.

Como en otros aspectos, los párrafos anteriores son apenas una aproximación a fenómenos de los que muy poco se sabe en América Latina y, en general, en la mayoría de las democracias modernas. Esto último es un pobre consuelo para la región, toda vez que la opacidad que rodea la pregunta de quién financia las campañas se reviste de particulares riesgos en América Latina. Esa opacidad ayuda a consolidar los rasgos plutocráticos del financiamiento político en casi toda la región, que amenazan con convertir a sus instituciones políticas en meras correas transmisoras de enormes desigualdades socioeconómicas, que desde siempre han prevalecido en el sub-continente. Más grave, acaso, es que la oscuridad reinante implica peligros considerables en una región confrontada con problemas de crimen organizado, probablemente sin paralelo en el mundo. En pocas palabras: en términos de los riesgos para la democracia, no es lo mismo que los países escandinavos no puedan contestar con certeza quién financia sus campañas a que los países latinoamericanos no puedan hacerlo.

## V. CONCLUSIONES

Las páginas anteriores arrojan los siguientes hallazgos generales:

a) En la limitada medida en que se pueden establecer y comparar, los costos electorales en el hemisferio son sumamente heterogéneos, con elecciones comparativamente onerosas como las de Estados Unidos y Brasil, tanto como elecciones relativamente modestas en Canadá.

b) No se dispone de información que permita afirmar, en forma contundente, la existencia de un patrón uniforme en el comportamiento del gasto electoral en el hemisferio, sea ascendente o descendente.

c) En aquellos países en que se permite la inversión publicitaria a los partidos, la televisión representa, por lo general, una proporción abrumadora del gasto publicitario y una proporción significativa, pero no abrumadora, del gasto electoral total.

d) En muy pocos países (Costa Rica y El Salvador) hay evidencia de que el peso proporcional de la televisión en el gasto electoral haya aumentado en el pasado reciente. En el resto de la región no hay datos en un sentido u otro.

e) Pese a que prácticamente todo el hemisferio ha introducido sistemas de financiamiento público, existe una considerable heterogeneidad en cuanto a sus características y a la generosidad de los recursos desembolsados. En términos generales, los sistemas de subsidio electoral de Costa Rica, México, Nicaragua, Panamá y Uruguay aparecen como los más generosos del hemisferio, alcanzando a cubrir, en algunos casos, más de la mitad del gasto electoral total; en los demás casos, los subsidios directos cumplen un papel entre limitado y marginal.

f) En la amplia mayoría de los países del hemisferio, el financiamiento privado es el pilar que sostiene las actividades electorales de partidos y candidatos.

g) En términos de la proveniencia del financiamiento privado, existe una clara separación entre Canadá y Estados Unidos, por un lado, y América Latina, por otro. Las democracias norteamericanas han sido capaces de movilizar una cantidad considerable de pequeños donadores, que tienen un peso financiero significativo en las campañas. En América Latina el financiamiento privado proviene, casi en su totalidad, de los sectores empresariales.

h) La visible presencia del sector de la construcción en el financiamiento de campañas ha sido identificada y documentada en varios países latinoamericanos, lo mismo que las prácticas de

descuento tarifario que convierten a las empresas de televisión privada en significativos donantes en especie.

i) Pese a la creciente regulación del financiamiento político, América Latina ofrece abundantes ejemplos de utilización en campaña de financiamiento de origen foráneo (prohibido en prácticamente todos los países) y de penetración de recursos del crimen organizado en el financiamiento electoral. Este último fenómeno presenta particulares riesgos a nivel local.

Esta lista de hallazgos, relativamente magra, sólo permite enfatizar un último punto que constituye el tema recurrente en estas páginas: la precariedad de la información existente sobre la dimensión *real*, que no la legal, del financiamiento político en la gran mayoría de los países del hemisferio, con la posible excepción de Estados Unidos. Tal precariedad es el fruto de tres problemas. En primer lugar, es el resultado del imperfecto diseño y la débil aplicación real de muchos de los controles legales sobre el financiamiento político que los países del hemisferio han ido introduciendo en las últimas décadas. La adopción de regulaciones y controles es, sin duda, un avance importante en el desarrollo democrático de todo el hemisferio, pero en la mayoría de los casos, las normas en vigencia continúan permitiendo amplios espacios de penumbra u oscuridad total, que hacen que la imagen legal del financiamiento político sea dramáticamente distinta a la imagen real, cuando esta última alcanza a ser discernida. En segundo lugar, es la consecuencia de la adopción y propagación por parte de los medios de comunicación de una serie de verdades convencionales sobre el financiamiento político, que rara vez son confrontadas con la evidencia. Ese saber convencional se convierte, en muchos casos, en un atajo intelectual y en una barrera de prejuicio que bloquea la indagación rigurosa del tema. En tercer lugar, es fruto de la indisciplina metodológica y la incomunicación de quienes hemos realizado investigaciones empíricas sobre este tema. En los raros casos en que se asume la tarea de reconstruir las prácticas de financiamiento político en

un contexto determinado, se hace sin prestar mayor atención a la comparabilidad internacional o inter-temporal de la información obtenida. El avance de nuestro conocimiento sobre esta materia acaba por ser, entonces, mucho más fragmentario y tentativo de lo que podría resultar si se observara un mínimo de rigor metodológico.

Esta última es, quizá, la conclusión más importante que emerge de este trabajo: la urgencia de estimular la investigación empírica sobre el financiamiento político en América Latina, pero sobre la base de un diálogo metodológico que conduzca a hallazgos comparables y, por esa vía, a recomendaciones de política pública mejor sustentadas que en la actualidad.



ANEXO  
 REGULACIÓN DEL FINANCIAMIENTO  
 POLÍTICO EN AMÉRICA LATINA  
 (AL 31 DE DICIEMBRE DE 2014)

CUADRO 1

AÑO DE INTRODUCCIÓN DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO  
 DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y LAS CAMPAÑAS  
 ELECTORALES EN AMÉRICA LATINA

<i>País</i>	<i>Año</i>
Argentina	1957 (indirecto) y 1961 (directo)
Bolivia	Incorporado en 1997, suprimido en 2008
Brasil	1971
Colombia	1985
Costa Rica	1956
Chile	1988 (indirecto), 2003 (directo)
Ecuador	1978
El Salvador	1983
Guatemala	1985
Honduras	1981
México	1973 (indirecto) 1987 (directo)
Nicaragua	1974
Panamá	1997
Paraguay	1990
Perú	1966 (público indirecto), 2003 (directo)
Rep. Dominicana	1997
Uruguay	1928
Venezuela	Incorporado en 1973 y eliminado en 1999

FUENTE: elaboración propia.

## CUADRO 2

ACTIVIDADES OBJETO DE FINANCIAMIENTO PÚBLICO  
DIRECTO EN AMÉRICA LATINA

<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	Sí	No	No	No
Brasil	Sí	No	No	Sí
Colombia	Sí	No	No	Sí
Costa Rica	Sí	No	No	Sí
Chile	No	Sí	No	No
Ecuador	Sí	No	No	No
El Salvador	Sí <sup>1</sup>	No	No	No
Guatemala	Sí <sup>2</sup>	No	No	No <sup>2</sup>
Honduras	No	Sí	No	No
México	Sí	No	No	Sí
Nicaragua	Sí	No	No	No
Panamá	Sí	No	No	Sí
Paraguay	Sí	No	No	Sí <sup>3</sup>
Perú	No	No	Sí	Sí
República Dominicana	Sí	No	No	No
Uruguay	Sí	No	No	No
Venezuela	No	Sí <sup>4</sup>	No	No

FUENTE: elaboración propia, con base en la legislación latinoamericana.

<sup>1</sup> En periodo no electoral, los partidos tienen derecho a acceso gratuito a los medios de comunicación de radio y televisión propiedad del Estado.

<sup>2</sup> La legislación no es explícita sobre el destino de los fondos, por lo que hay uso discrecional de ellos. No obstante, permite contribuciones extranjeras de “entidades académicas o fundaciones para fines de formación” (artículo 21 inciso a).

<sup>3</sup> Para el financiamiento de las actividades de formación y capacitación de ciudadanos, simpatizantes y afiliados, e investigación de la realidad nacional,

los partidos deberán destinar no menos del 30% de lo que reciban en concepto de aporte estatal.

<sup>4</sup> Hasta ahora sólo en elecciones referendarias, además restringido a franjas de publicidad en TV. La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela señala en su artículo 67: “No se permitirá el financiamiento de las asociaciones con fines políticos con fondos provenientes del Estado”. El Consejo Nacional Electoral ha interpretado que esa norma constitucional no impide financiar la publicidad de las opciones a favor o en contra de una propuesta referendaria.

## CUADRO 3

MOMENTO DEL DESEMBOLO DEL APOORTE PÚBLICO  
DIRECTO CON FINES ELECTORALES  
EN AMÉRICA LATINA

<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	No	No	No
Brasil	No	No	Sí	No	Sí
Colombia	No	No	Sí <sup>1</sup>	Sí	Sí
Costa Rica	No	No	Sí <sup>2</sup>	No	Sí <sup>3</sup>
Chile	No	No	Sí	Sí	No
Ecuador	No	No	Sí	Sí	Sí
El Salvador	No	No	Sí	Sí <sup>4</sup>	No
Guatemala	No	No	No	No	Sí <sup>5</sup>
Honduras	No	No	Sí	Sí	No
México	No	No	Sí	Sí	Sí
Nicaragua	No	Sí	No	No	Sí
Panamá	No	No	Sí	Sí	Sí
Paraguay	No	Sí	No	No	Sí
Perú	No	No	No	No	Sí <sup>6</sup>
República Dominicana	No	No	Sí	No	Sí
Uruguay	No	No	Sí	No	No
Venezuela	No	No	No	No	No

FUENTE: elaboración propia, con base en la legislación latinoamericana.

<sup>1</sup> Los partidos y movimientos políticos y grupos de ciudadanos que inscriban candidatos tendrán derecho a financiación estatal de las correspondientes campañas electorales, mediante el sistema de reposición de gastos por votos válidos obtenidos, conforme a la obtención del porcentaje de votación requerido para cada elección. Si el partido, movimiento o grupo significativo de ciudadanos, no hubiere participado en la elección anterior, el anticipo se calculará te-

niendo en cuenta el menor valor de reposición pagado para el respectivo cargo o lista en la elección anterior.

<sup>2</sup> Sólo en elecciones presidenciales. Para las otras elecciones el desembolso se hace posterior.

<sup>3</sup> Las agrupaciones políticas deben predeterminedar en sus estatutos lo que destinarán de la contribución estatal para cubrir sus gastos de capacitación y organización política en el periodo no electoral. Una vez concluida la elección de presidente de la República y diputados a la Asamblea Legislativa, y establecido —a la luz de sus resultados— el monto global de contribución estatal que corresponde a cada partido, la suma correspondiente a capacitación y organización política —según resulte de aplicar la predefinición estatutaria— constituirá una reserva para cubrir sus gastos futuros por esos conceptos, a liquidar sucesiva y trimestralmente.

<sup>4</sup> Cada partido político o coalición tiene derecho a un anticipo del 70% de los votos obtenidos en la elección anterior del mismo tipo en la que haya participado. El resto de la deuda política se entrega a más tardar 30 días después de declarados formalmente los resultados electorales. Los partidos o coaliciones que participan por primera vez en un tipo de elección, reciben un anticipo de 50 mil dólares.

<sup>5</sup> Desembolso de cuatro cuotas anuales en julio, mientras dura el periodo presidencial (artículo 21).

<sup>6</sup> La transferencia de los fondos a cada partido político se realiza a razón de un quinto por año, dichos fondos se otorgan con cargo al Presupuesto General de la República.

CUADRO 4

FINANCIAMIENTO PÚBLICO DIRECTO EN AMÉRICA LATINA: CONDICIONES  
PARA ACCEDER AL FINANCIAMIENTO Y BARRERA LEGAL

<i>Países</i>	<i>Condiciones de acceso al financiamiento y barrera legal</i>	<i>Criterio de distribución</i>
Argentina	<p>Actividades permanentes: 80% de los recursos disponibles para el aporte anual dirigido al desenvolvimiento institucional debe distribuirse en forma proporcional a la cantidad de votos que el partido hubiera obtenido en la última elección de diputados nacionales. Es requisito para participar en esta distribución acreditar haber obtenido al menos 1% de sufragios calculado sobre el padrón electoral. 20% restante se distribuye de manera igualitaria entre todos los partidos reconocidos.</p> <p>Aportes para la campaña electoral en elecciones presidenciales: 50% del monto total a distribuir asignado por el Presupuesto General se divide de manera igualitaria entre las listas presentadas y 50% restante se reparte entre los 24 distritos, en proporción al total de electores correspondiente a cada uno. Efectuada tal operación, se distribuye a cada agrupación política en forma proporcional a la cantidad de votos que haya obtenido en la elección general anterior para la misma categoría.</p> <p>Para los comicios legislativos y tratándose de la elección de diputados nacionales, el total de los aportes se distribuye entre los veinticuatro distritos en proporción al total de electores correspondiente a cada uno. Efectuada dicha operación, 50% del monto resultante para cada distrito se distribuirá en forma igualitaria entre las listas presentadas y el restante 50% se distribuye a cada agrupación en forma proporcional a la cantidad de votos obtenidos en la elección general anterior para la misma categoría.</p>	Mixto (fuerza electoral/equidad)

	En el caso de los senadores nacionales, el total de los aportes se distribuye entre los 8 distritos que renuevan esos cargos en proporción al total de electores correspondiente a cada uno. Efectuada dicha operación, 50% del monto resultante para cada distrito se distribuye en forma igualitaria entre las listas presentadas y el restante 50% a cada agrupación en forma proporcional a la cantidad de votos obtenidos en la elección general anterior para la misma categoría.	
Bolivia	—	—
Brasil	Artículo 41-A. 5% (cinco por ciento) del total del Fondo Partidario se destinará en partes iguales a todos los partidos que hayan registrado sus estatutos ante el Tribunal Supremo Electoral, y 95% (noventa y cinco por ciento) del total del Fondo Partidario se distribuirá entre los partidos que tengan representación en el Congreso Federal y de forma proporcional a los votos que hayan obtenido en la última elección de Diputados (Ley 9096/95, contenido en la Ley núm. 11.459 de 2007).	Mixto (fuerza electoral/equidad)
Colombia	<p>El Estado concurrirá a la financiación del funcionamiento permanente de los partidos políticos y movimientos políticos con personería jurídica, por conducto del Fondo Nacional de Financiación Política, usando criterios de equidad y fuerza electoral establecidos en el artículo 17 de la Ley Estatutaria 1475.</p> <p>Para la financiación de las campañas electorales a través del sistema de reposición por votos válidos se requiere el cumplimiento de los siguientes requisitos legales:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Para alcaldías y gobernaciones tienen derecho a reposición de votos los candidatos que hubieren obtenido el 4% de los votos válidos depositados en esa elección.</li> <li>2. Para listas a corporaciones públicas, las listas que hayan obtenido el 50% o más del umbral determinado para la respectiva corporación.</li> </ol>	

<i>Países</i>	<i>Condiciones de acceso al financiamiento y barrera legal</i>	<i>Criterio de distribución</i>
	<p>3. En la elección de presidente de la República se le reconocerá reposición a los candidatos que hayan obtenido una votación igual o superior al 4% de los votos válidos depositados.</p> <p>Si no se hubiera obtenido el derecho a la financiación estatal, el beneficiario del anticipo debe devolverlo en su totalidad dentro de los tres meses siguientes a la declaratoria de elección, excepto en el caso de las campañas presidenciales, en las que no habrá lugar a la devolución del monto recibido por concepto de anticipo, siempre que se hubiera gastado de conformidad con la ley.</p>	<p>Mixto (fuerza electoral/equidad)</p>
Costa Rica	<p>Partidos que obtengan al menos 4% de los sufragios válidos para la elección de presidente de la República o diputados a la Asamblea Legislativa, a nivel nacional o en alguna provincia en particular; o elijan por lo menos un diputado. Tratándose de elecciones municipales, que se celebran en un momento distinto, reciben contribución los partidos que obtengan 4% en el cantón respectivo o que elijan al menos un regidor.</p>	<p>Fuerza electoral</p>
Chile	<p>Existe financiamiento para todos los partidos y candidatos inscritos en el Servicio Electoral.</p>	<p>Fuerza electoral</p>
Ecuador	<p>Partidos que obtengan uno de los siguientes requisitos: <i>a)</i> al menos el 4% de los votos válidos en dos elecciones pluripersonales consecutivas a nivel nacional; <i>b)</i> al menos tres representantes a la Asamblea Nacional; <i>c)</i> 8 % de las alcaldías; <i>d)</i> por lo menos un concejal en cada uno de al menos 10% de los municipios del país.</p>	<p>Mixto (fuerza electoral/equidad)</p>
El Salvador	<p>Partidos políticos o coaliciones que participen en las elecciones tienen derecho a recibir del Estado una suma de dinero por cada voto válido que obtengan en las elecciones para presidente y vicepresidente de la República, diputados al Parlamento Centroamericano y Asamblea Legislativa, así como para Concejos Municipales.</p>	<p>Fuerza electoral</p>



	Los partidos políticos que participen en una segunda elección presidencial tendrán derecho a recibir, por cada voto válido obtenido en esa elección, una cantidad igual al 50% de lo pagado en las primeras elecciones.	
Guatemala	Partidos que obtengan al menos 5% 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. O partidos que obtengan al menos un diputado al Congreso de la República.	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.	Fuerza electoral
México	El 3% del total de votos válidos emitidos en alguna de las elecciones ordinarias para diputados, senadores o presidente de la República. Para los partidos nuevos, constituidos después de una elección, tener el registro legal.	Mixto (fuerza electoral/equidad)
Nicaragua	Para partidos nacionales (excluye a los partidos regionales): <ul style="list-style-type: none"> <li>• Obtener al menos 4% de los votos válidos en las elecciones nacionales.</li> <li>• Obtener al menos el número de diputados mínimos necesarios (4) para integrar una bancada parlamentaria.</li> </ul>	Fuerza electoral
Panamá	Financiamiento preelectoral: <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Para los partidos políticos: tienen que comunicar su decisión de participar en las elecciones y haber hecho postulación presidencial.</li> <li>2. Para los candidatos de libre postulación: deben haber sido reconocidos como tales por el Tribunal Electoral, luego del cumplimiento de los requisitos personales y de la recaudación de firmas de respaldo en un número igual o mayor al 4% de los votos válidos emitidos en la última elección para el cargo de que se</li> </ol>	Fuerza electoral

<i>Países</i>	<i>Condiciones de acceso al financiamiento y barrera legal</i>	<i>Criterio de distribución</i>
	<p>trate. Si hay más de tres candidatos que califican, sólo pueden participar en las elecciones los tres que más firmas hayan recaudado.</p> <p>Financiamiento poselector:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Para los partidos políticos: deben haber subsistido como tales, a base de haber obtenido un número de votos igual o mayor al 4% del total de los votos válidos emitidos en cualquiera de las cuatro elecciones que se celebran: presidente, diputados, alcaldes o representantes de Corregimiento, la que le fuera más favorable.</li> <li>2. Para los candidatos de libre postulación: deben haber ganado el cargo al cual aspiraban.</li> </ol>	<p>Mixto (fuerza electoral/equidad)</p>
Paraguay	<p>Estar debidamente reconocidos e inscritos, y haber obtenido un número de votos en las últimas elecciones para el Congreso no inferior al 2% del padrón electoral. En el caso de las alianzas, el aporte se distribuye proporcionalmente al número de bancas que ocupe cada partido que hubiera integrado la misma en la Cámara de Senadores.</p>	<p>Mixto (fuerza electoral/representación parlamentaria)</p>
Perú	<p>Obtener representación en el Congreso.</p>	<p>Mixto (fuerza electoral/equidad): el 40% en forma igualitaria entre todos los partidos políticos con representación en el Congreso, y el 60% en forma proporcional a los votos obtenidos por cada partido político en la elección de representantes al Congreso.</p>

República Dominicana	Estar legalmente reconocidos y mantener este reconocimiento mediante la obtención de un mínimo de 2% de los votos válidos en las últimas elecciones presidenciales o tener representación en el Congreso o la Sala capitular.	Mixto (fuerza electoral/equidad)
Uruguay	Obtener votos en la elección nacional o en la municipal y haber presentado la declaración jurada de gastos de campaña en tiempo y forma de acuerdo con la Ley núm. 18.485. Para obtener financiamiento permanente se requiere tener representación parlamentaria.	Mixto (fuerza electoral/equidad)
Venezuela	No Aplica	—

FUENTE: elaboración propia, con base en la legislación latinoamericana.

CUADRO 5

ACCESO A LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN EN AMÉRICA LATINA

<i>País</i>	<i>Prohibición de propaganda pagada en los medios</i>	<i>Acceso gratuito a los medios</i>	<i>Fórmula de distribución de tiempos y espacios</i>
Argentina	Sí	Sí	La cantidad de los espacios se distribuyen —para las elecciones primarias y para las generales— asignando 50%, por igual, entre todas las agrupaciones políticas que oficialicen precandidatos, y el 50% restante en forma proporcional a la cantidad de votos obtenidos en la elección general anterior para la categoría diputados nacionales. La distribución de los horarios y los medios en que se transmitirá la publicidad electoral se realiza por sorteo público, debiendo asegurarse, a todas las agrupaciones políticas que oficialicen listas de candidatos, la rotación en todos los horarios y, al menos, dos veces por semana en horario central. 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	Un tercio por igual entre todos los partidos con candidatos legalmente inscritos, 2/3 dividido proporcionalmente al número de representantes de cada partido ante la Cámara de Diputados. En medios públicos y privados.
Colombia	No	Sí	Dentro de los dos meses anteriores y hasta 48 horas antes de la elección, las organizaciones sociales y los grupos significativos de ciudadanos que hayan inscrito candidatos, así como los pro-

<p>motores del voto en blanco, tendrán derecho a espacios gratuitos en los medios de comunicación que hacen uso del espectro electromagnético, proporcionalmente al número de elegidos, para las campañas de sus candidatos u opciones a la Presidencia de la República y de sus listas al Congreso de la República. En el caso de propaganda electoral en circunscripciones territoriales, el órgano electoral debe asignar gratuitamente espacios con cobertura en las correspondientes circunscripciones. Se otorgará igual número de espacios a cada una de las listas, candidatos u opciones electorales inscritas en cada franja de transmisión, razón por la cual se asignará el número de espacios necesarios para garantizar la igualdad.</p>			<p>—</p>
<p>Costa Rica</p>	<p>No</p>	<p>No</p>	<p>—</p>
<p>Chile</p>	<p>No<sup>1</sup></p>	<p>Sí<sup>2</sup></p>	<p>Elecciones presidenciales: por igual entre candidatos. Elecciones parlamentarias: proporcional al número de votos en las elecciones anteriores. En televisión de señal abierta pública y privada.</p>
<p>Ecuador</p>	<p>No</p>	<p>Sí</p>	<p>—</p>
<p>El Salvador</p>	<p>No</p>	<p>Sí</p>	<p>Durante los cinco días anteriores a la suspensión de la campaña electoral hay acceso gratuito y equitativo sólo en los medios estatales. En cada estación de radio y televisión del Estado se dispondrá de un espacio temporal destinado a divulgar propuestas electorales, con una duración de 30 minutos. La mitad del tiempo total disponible se distribuye equitativamente entre todos los partidos políticos con candidatos inscritos en el proceso electoral. La otra mitad se distribuye en proporción con el número de diputados de cada grupo parlamentario en la Asamblea Legis-</p>

<i>País</i>	<i>Prohibición de propaganda pagada en los medios</i>	<i>Acceso gratuito a los medios</i>	<i>Fórmula de distribución de tiempos y espacios</i>
			<p>lativa al momento de realizarse la elección. En esa distribución, los partidos que participan por primera vez tendrán un tiempo equivalente al del partido que obtenga la menor adjudicación.</p> <p>En periodo no electoral, los partidos políticos tienen acceso gratuito a los medios de radio y televisión propiedad del Estado en una franja informativa mensual de 60 minutos, la cual se distribuye proporcionalmente en atención a la cantidad de votos obtenidos en la elección legislativa anterior, y siempre y cuando hayan obtenido al menos un escaño en la Asamblea Legislativa.</p>
Guatemala	No	Sí	<p>Por igual entre partidos. Sólo en la radio y televisión del Estado, para dar a conocer el programa político (el techo que se alcanza no puede ser menor a 30 minutos semanales durante los procesos electorales).</p>
Honduras	No	No	—
México	Sí	Sí	<p>En periodo electoral, incluidas precampañas, el 70% se distribuirá a los partidos con o sin representación, pero con registro vigente, en proporción a su fuerza electoral conforme con la última elección para diputados federales, y el 30% en forma igualitaria. En este 30% se considerará a los partidos de nuevo registro.</p> <p>En medios públicos y privados.</p>
Nicaragua	No	No	<p>Para las elecciones nacionales, el Consejo Supremo Electoral garantiza por igual a todos los partidos políticos o alianzas el acceso a los medios estatales y privados radiales y televisivos, establecien-</p>

		<p>do límites máximos de tiempo o espacio permitido para cada partido o alianza. Dentro de esos límites, el uso efectivo quedará determinado por el principio de libre contratación.</p> <p>Para las elecciones municipales y regionales, el Consejo Supremo Electoral garantiza por igual a los partidos políticos o alianzas el acceso a los medios estatales radiales y televisivos, estableciendo límites mínimos (para medios radiales) y máximos. Dentro de esos límites, el uso efectivo quedará determinado por el principio de libre contratación.</p>
Panamá	No	<p>Sí</p> <p>Por igual entre partidos, pero sólo en medios de comunicación que administre el Estado.</p> <p>El tiempo que no sea utilizado por los partidos podrá ser utilizado por el Tribunal Electoral para promocionar educación cívica y electoral.</p> <p>Para las elecciones celebradas en 2014, el TE emitió una reglamentación en la cual reconoció el derecho a franja en el sistema estatal de radio y televisión tanto a los partidos políticos como a los candidatos de libre postulación (Decreto 7 del 3 de marzo de 2013).</p>
Paraguay	No	<p>Sí</p> <p>Por igual entre partidos, durante los diez días inmediatamente anteriores al cierre de la campaña electoral.</p> <p>En medios públicos y privados.</p>
Perú	No	<p>Sí</p> <p>La mitad se distribuye por igual entre partidos y la mitad proporcionalmente a la representación parlamentaria. Las nuevas fuerzas partidarias disponen de un tiempo equivalente al del partido político que tenga menor adjudicación de minutos.</p> <p>En medios públicos y privados.</p>

<i>País</i>	<i>Prohibición de propaganda pagada en los medios</i>	<i>Acceso gratuito a los medios</i>	<i>Fórmula de distribución de tiempos y espacios</i>
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	Sí <sup>3</sup>	Como se trata de un referéndum, se establece un tiempo por igual para cada opción en competencia.

FUENTE: elaboración propia, con base en la legislación latinoamericana.

<sup>1</sup> Es factible contratar propaganda en radioemisoras, televisión por cable y prensa escrita. Se prohíbe sólo en televisión con señal abierta.

<sup>2</sup> Sólo es gratuito en televisión con señal abierta pública y privada.

<sup>3</sup> Sólo en el caso de elecciones referendarias.



**CUADRO 6**  
**PROHIBICIONES EN CUANTO AL ORIGEN**  
**DE LAS CONTRIBUCIONES PRIVADAS**  
**EN AMÉRICA LATINA**

<i>País</i>	<i>Extranjeras</i>	<i>Organizaciones políticas y sociales</i>	<i>Personas jurídicas</i>	<i>Contratistas del Estado</i>	<i>Anónimas</i>
Argentina	Sí	Sí	Sí <sup>1</sup>	Sí	Sí
Bolivia	Sí <sup>2</sup>	Sí	No	Sí	Sí <sup>3</sup>
Brasil	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Colombia	Sí <sup>4</sup>	Sí	Sí <sup>5</sup>	Sí	Sí
Costa Rica	Sí <sup>6</sup>	Sí	Sí	Sí	Sí
Chile	Sí	Sí	No <sup>7</sup>	Sí	No <sup>8</sup>
Ecuador	Sí	No	No	Sí	Sí
El Salvador	Sí <sup>9</sup>	Sí <sup>10</sup>	No <sup>11</sup>	No	Sí
Guatemala	Sí	No	No <sup>12</sup>	No	Sí <sup>12</sup>
Honduras	Sí	No	Sí	Sí	Sí
México	Sí	Sí <sup>13</sup>	Sí <sup>14</sup>	Sí <sup>15</sup>	Sí
Nicaragua	No <sup>16</sup>	No	No	No	Sí
Panamá	Sí <sup>17</sup>	No	Sí <sup>18</sup>	No	Sí <sup>19</sup>
Paraguay	Sí <sup>20</sup>	Sí	Sí <sup>21</sup>	Sí	Sí <sup>22</sup>
Perú	Sí	No	No	Sí <sup>23</sup>	No <sup>24</sup>
Rep. Dominicana	Sí	No	No	No	No
Uruguay	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí <sup>25</sup>
Venezuela	Sí	No	No	Sí	Sí

FUENTE: elaboración propia, con base en la legislación latinoamericana.

<sup>1</sup> Personas jurídicas que exploten juegos de azar y personas jurídicas o de existencia ideal, para la campaña.

<sup>2</sup> Solamente se aceptan contribuciones de personas jurídicas extranjeras si es para asistencia técnica y capacitación.

<sup>3</sup> Salvo que se trate de colectas públicas.

<sup>4</sup> Excepto las que se realicen a título de cooperación técnica para el desarrollo de actividades distintas a las campañas electorales.

<sup>5</sup> Se prohíben las donaciones de personas jurídicas cuyos ingresos se hayan originado en más de un 50% de contratos o subsidios estatales; que administren recursos públicos o parafiscales, o que tengan licencias o permisos para explotar monopolios estatales o juegos de suerte y azar.

<sup>6</sup> Están prohibidas, excepto cuando se trate de organizaciones internacionales dedicadas al desarrollo de la cultura, la participación política y la defensa de los valores democráticos, previamente acreditadas ante el TSE, las cuales están legalmente autorizadas a colaborar en el proceso de capacitación de los partidos políticos.

<sup>7</sup> Se prohíben donaciones de personas jurídicas sin fines de lucro. Personas jurídicas con fines de lucro pueden realizar donaciones.

<sup>8</sup> Existen límites, fijados en unidades de fomento, para las donaciones anónimas, para las reservadas y las públicas.

<sup>9</sup> Prohibido para partidos políticos y agencias de gobiernos extranjeros.

<sup>10</sup> Prohibición para gremios y sindicatos.

<sup>11</sup> No están prohibidos, excepto para entidades de derecho público o empresas propiedad del Estado o con participación de éste.

<sup>12</sup> La ley prohíbe donaciones anónimas así como recibir más del 10% de financiamiento de una sola persona individual o jurídica. No obstante el derecho mercantil permite la existencia de sociedades anónimas con acciones al portador, lo cual dificulta cumplir estas disposiciones de la ley Electoral.

<sup>13</sup> En el caso de las organizaciones políticas y sociales, sí pueden realizar aportaciones, siempre y cuando sean reportadas ante el INE como organizaciones adherentes a los partidos políticos.

<sup>14</sup> En el caso de las personas jurídicas, sí pueden aportar dentro de los límites legales; solamente las empresas de carácter mercantil tienen prohibición absoluta para aportar.

<sup>15</sup> Lo mismo ocurre con los contratistas del Estado: pueden aportar, siempre y cuando no sean empresas de carácter mercantil.

<sup>16</sup> No se prohíben, pero se indica que las donaciones provenientes del extranjero deben ser para fines de capacitación y asistencia técnica.

<sup>17</sup> Se prohíben, salvo que el donante ejerza actividades económicas en Panamá.

<sup>18</sup> La prohibición es únicamente para las personas jurídicas que no ejerzan actividad económica en Panamá y para aquellas en las cuales el Estado es accionista.

<sup>19</sup> Los aportes anónimos son prohibidos, excepto que se originen en colectas populares, las cuales serán reglamentadas por el Tribunal Electoral.

<sup>20</sup> Se prohíbe recibir aportes de gobiernos, entidades públicas, personas físicas o jurídicas extranjeras, salvo que tratándose de personas físicas o jurídicas, las mismas fijen residencia o domicilio en el Paraguay.

<sup>21</sup> No se permiten donaciones de cualquier oficina de la administración pública, entes descentralizados, autónomos, empresas de economía mixta, entida-

des binacionales, empresas concesionarias de obras o servicios públicos o que exploten juegos de azar.

<sup>22</sup> Salvo las que surjan de actividades proselitistas lícitas de carácter masivo y naturaleza eventual con el fin de obtener fondos para la campaña, siempre y cuando los montos obtenidos no superen en una misma campaña electoral el equivalente a diez mil jornales mínimos para actividades diversas no especificadas.

<sup>23</sup> Los partidos políticos no pueden recibir contribuciones de cualquier entidad de derecho público o empresa de propiedad del Estado o con participación de éste.

<sup>24</sup> 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.

<sup>25</sup> Los partidos no podrán aceptar directa o indirectamente contribuciones anónimas, con excepción de aquellas que no superen los 4000 UI (300 dólares). En ningún caso la suma de donaciones anónimas podrá acceder el 15% del total de ingresos declarados en la rendición de cuentas anual.

CUADRO 7  
 ÓRGANOS DE CONTROL DEL FINANCIAMIENTO  
 DE LA POLÍTICA EN AMÉRICA LATINA

<i>País</i>	<i>Entes de control</i>
Argentina	Jueces federales con competencia electoral (uno por cada distrito) y Cámara Nacional Electoral con competencia en todo el país <sup>1</sup>
Bolivia	Órgano Electoral
Brasil	Órgano Electoral
Colombia	Órgano Electoral
Costa Rica	Órgano Electoral
Chile	Órgano Electoral/Contraloría
Ecuador	Órgano Electoral
El Salvador	Órgano Electoral y Corte de Cuentas <sup>2</sup>
Guatemala	Órgano Electoral
Honduras	Órgano Electoral
México	Órgano Electoral
Nicaragua	Contraloría General, Órgano Electoral, Ministerio de Hacienda y Crédito Público <sup>3</sup>
Panamá	Órgano Electoral/Contraloría <sup>4</sup>
Paraguay	Órgano Electoral
Perú	Órgano Electoral (Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios de la ONPE)
República Dominicana	Órgano Electoral/Contraloría
Uruguay	Órgano Electoral
Venezuela	Órgano Electoral

FUENTE: elaboración propia, con base en la legislación latinoamericana.

<sup>1</sup> Con intervención del Ministerio Público Fiscal y del Cuerpo de Auditores Contadores.

<sup>2</sup> Al órgano electoral le corresponde el control del financiamiento privado; a la Corte de Cuentas, lo correspondiente a los fondos públicos.

<sup>3</sup> Coadyuva en la labor de control la Fiscalía Específica Electoral, que depende del Ministerio Público y es creada seis meses antes de las elecciones. Cesa en funciones una vez concluida su labor.

<sup>4</sup> La Contraloría interviene en lo relativo al aporte estatal.

CUADRO 8

RÉGIMEN DE SANCIONES EN MATERIA DE FINANCIAMIENTO  
DE LA POLÍTICA EN AMÉRICA LATINA

País	Sanciones pecuniarias			Sanciones penales		Sanciones administrativas	Otras sanciones
	Por partido	Por candidato	Por donante	Por candidato	Por donante		
Argentina	Sí	No	Sí	No	Sí	No	Sí
Bolivia	Sí	No	No	No	No	Sí	No
Brasil	Sí	Sí	Sí	No	No	Sí	Sí
Colombia	Sí	Sí	No	Sí	No	Sí	Sí <sup>1</sup>
Costa Rica	Sí	Sí	No	Sí <sup>2</sup>	Sí	No	Sí <sup>3</sup>
Chile	Sí	Sí	No	No	No	Sí <sup>4</sup>	No
Ecuador	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No
El Salvador	Sí	No	No	No	No	No	No
Guatemala	Sí <sup>5</sup>	No	No	No <sup>5</sup>	No <sup>5</sup>	Sí <sup>5</sup>	No
Honduras	Sí	No	No	No	No	No	No
México	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí <sup>6</sup>	Sí	Sí
Nicaragua	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Panamá	Sí	Sí	No	No	No	Sí	No
Paraguay	Sí	No	Sí	No <sup>7</sup>	No	Sí <sup>8</sup>	No
Perú	Sí	No	No	No	No	No	No
Rep. Dominicana	No	No	No	No	No	No	No

País	Sanciones pecuniarias		Sanciones penales		Sanciones administrativas	Otras sanciones
	Por partido	Por candidato	Por donante	Por candidato		
Uruguay	Sí	No	No	No	No	No
Venezuela	Sí	Sí	No	Sí	No	No

FUENTE: elaboración propia, con base en la legislación latinoamericana.

1 La violación de topes se sancionará con la pérdida del cargo o de la investidura. En las elecciones presidenciales se contempla, también, la congelación de géros y la devolución total o parcial de los aportes entregados.

2 Se penalizan, además, diversas conductas de las autoridades partidarias, especialmente del tesorero.

3 Se sanciona con multa: *a)* al director o encargado del medio de comunicación que autorice o permita la difusión de propaganda o la divulgación de sondeos de opinión o encuestas en los supuestos y momentos en que está vedado; *b)* a cualquiera que contrate o sea también responsable de esa difusión o divulgación prohibidas; *c)* a las entidades que elaboran esos sondeos o encuestas, y que no mantengan en custodia y a disposición del TSE los documentos que los respaldan o que no los remitan a éste cuando lo requiera, y *d)* a los bancos que permitan acreditar contribuciones anónimas.

4 Las sanciones administrativas se aplican a los funcionarios de la administración del Estado por la Contraloría General de la República.

5 La última reforma a la ley (2004) contempla la aplicación de sanciones administrativas y penales, pero sin definición clara dentro del mismo marco legal. Esto ha limitado las sanciones del Órgano Electoral; no obstante, en tanto la ley lo faculta para ello, podría apoyarse en el andamiaje legal-penal, pero no lo hace.

6 Sólo si el donante es servidor público federal.

7 Sin embargo, cabe indicar que la ley señala que los administradores nombrados por los partidos para sus campañas son personalmente responsables por la utilización de los fondos arbitrados para las campañas electorales, y solidariamente con ellos los candidatos y el presidente del partido, los cuales se equiparan a los funcionarios públicos que manejan fondos del Estado, a los efectos de las sanciones penales en que pudieran incurrir por una gestión indebida.

8 La falta de presentación de informes financieros al Tribunal Electoral determinará la suspensión de todo aporte, subsidio o subvención de parte del Estado por hasta tres años y dos elecciones, según sea el caso.

## CUADRO 9

RENDICIÓN DE CUENTAS Y DIVULGACIÓN EN MATERIA  
DE FINANCIAMIENTO DE LA POLÍTICA  
EN AMÉRICA LATINA

<i>País</i>	<i>Por partido</i>	<i>Por candidato</i>	<i>Por donante</i>	<i>Publicidad</i>	<i>Entes de control</i>
Argentina	Sí	No	No	Sí	Jueces federales con competencia electoral (uno por cada distrito) y Cámara Nacional Electoral con competencia nacional
Bolivia	Sí	No	No	No <sup>1</sup>	Órgano Electoral
Brasil	Sí	Sí	Sí	Sí	Órgano Electoral
Colombia	Sí	Sí	No	Sí	Órgano Electoral
Costa Rica	Sí	No	No	Sí	Órgano Electoral
Chile	Sí	Sí	Sí <sup>2</sup>	No <sup>3</sup>	Órgano Electoral/Contraloría
Ecuador	Sí	No	No	Sí	Órgano Electoral
El Salvador	Sí	No	No	No	Corte de Cuentas de la República y Órgano Electoral <sup>4</sup>
Guatemala	Sí	No	No	Sí <sup>5</sup>	Órgano Electoral
Honduras	Sí	No	No	No	Órgano Electoral
México	Sí	No	No	Sí	Órgano Electoral
Nicaragua	Sí	No	No	Sí	Contraloría General/Órgano Electoral/Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Panamá	Sí <sup>6</sup>	Sí <sup>6</sup>	No	Sí (aporte público)	Órgano Electoral/Contraloría General <sup>7</sup>
Paraguay	Sí	No	No	Sí <sup>8</sup>	Órgano Electoral
Perú	Sí	No	No	Sí <sup>9</sup>	Órgano Electoral (Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios de la ONPE)

<i>País</i>	<i>Por partido</i>	<i>Por candidato</i>	<i>Por donante</i>	<i>Publicidad</i>	<i>Entes de control</i>
República Dominicana	Sí	No	No	No	Órgano Electoral/ Contraloría General
Uruguay	Sí	Sí	No	Sí	Órgano Electoral
Venezuela	Sí	Sí	No	No	Órgano Electoral

FUENTE: elaboración propia, con base en la legislación latinoamericana.

<sup>1</sup> Lo que se hace público son las resoluciones aprobatorias de las rendiciones de cuentas. Sin embargo, no existe una prohibición expresa para la publicidad de los informes presentados por los partidos.

<sup>2</sup> Siempre y cuando se trate de donaciones privadas de carácter público.

<sup>3</sup> En Chile no existen normas para la divulgación de información sobre gastos de campañas; sin embargo, alguna información se difunde a través de gacetas o publicaciones en periódicos locales y boletines. El servicio electoral publica información después de verificado el proceso electoral.

<sup>4</sup> La Corte de Cuentas es el órgano contralor en lo referente al financiamiento público, y el TSE, en relación con el financiamiento privado.

<sup>5</sup> Los medios de publicación son a criterio del Órgano Electoral. A la fecha sólo se han publicado algunos datos generales en la página del TSE y resulta difícil el acceso a cualquier otro dato (artículo 25 del Reglamento de Fiscalización).

<sup>6</sup> La información se entrega solamente al TE, quien no puede divulgarla, pero queda obligado a entregarla a las autoridades competentes.

<sup>7</sup> La Contraloría General ejerce control en lo referido al aporte público.

<sup>8</sup> La publicación de los informes de gastos e ingresos de los partidos políticos la hace el Tribunal Electoral en el sitio *web* de la Justicia Electoral.

<sup>9</sup> Toda la información relacionada con el financiamiento de los partidos políticos y con la labor que realiza la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios (GSFP), así como la contabilidad detallada y los informes técnicos financieros que emiten los partidos para su posterior control, puede ser consultada en la página electrónica institucional de la ONPE. Las resoluciones por sanción son publicadas en el diario oficial *El Peruano*.



## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGUIAR, R., "The Cost of Election Campaigns in Brazil" (El costo de las campañas electorales en Brasil), en ALEXANDER, H. y SHIRATORI, R., *Comparative Political Finance Among the Democracies* (Economía política comparativa entre las democracias), Boulder, Colo., Westview Press, 1994.
- ALEXANDER, H. y BAUER, M., *Financing the 1998 Elections* (Financiamiento de las elecciones del 1998), Boulder, Colo., Westview Press, 1991.
- AMMAR, D., *Public Funding of Political Parties: The case of Egypt* (Financiamiento público de los partidos políticos: el caso de Egipto), Conferencia sobre Integridad Política organizada por el Al Ahram Center for Political and Strategic Studies, Cairo, Egipto, 2008.
- y LISOWSKI, R., "Political Finance in Old Dominions: Australia and Canada" (Financiamiento político en viejos dominios: Australia y Canadá), en NASSMACHER, K. H., *Foundations for Democracy: Approaches to Comparative Political Finance* (Fundamentos para la democracia: enfoques a finanzas políticas comparadas), Baden-Baden, Nomos, 2001.
- ANSOLABEHRE, S. *et al.*, "Corruption and the Growth of Campaign Spending" (La corrupción y el aumento de los gastos de campaña), en LUBENOW, G. C., *A User's Guide to Campaign Finance Reform* (Guía de usuario para reformas de financiamiento de campañas), Oxford, Rowman & Littlefield Publisher, 2001.

- ARDAYA, G. y VERDESOTO, L., “Financiación de los partidos políticos y las campañas electorales en Ecuador”, en CASTILLO, P. del y ZOVATTO, D., *La financiación de la política en Iberoamérica*, San José, IIDH-CAPEL, 1998.
- ARREDONDO RAMÍREZ, P., “Los medios de comunicación y la contienda electoral”, *Renglones*, agosto-noviembre de 2000.
- ARTIGA GONZÁLEZ, Á., “La financiación de los partidos políticos en El Salvador”, en GUTIÉRREZ, P. y ZOVATTO, D., *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*, México, OEA-IDEA-UNAM, 2011.
- ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE EL SALVADOR, *Ley de Partidos Políticos*, 2015, disponible en <http://www.asamblea.gob.sv/eparlamento/indice-legislativo/buscador-de-documentos-legislativos/ley-de-partidos-politicos>.
- ASAMBLEA NACIONAL DE NICARAGUA, *Texto de ley núm. 331, ley Electoral con Reformas Incorporadas*, 4 de septiembre de 2012.
- AVRIL, P., “Regulation of Political Finance in France” (Regulación de la financiación de la política en Francia), en ALEXANDER, H. y SHIRATORI, R., *Comparative Political Finance among the Democracies* (Financiamiento comparado de la política entre las democracias), Boulder, Westview Press, 1994.
- BAIG, J., “Maletín: apuntan al gobierno venezolano”, *BBC Mundo*, 17 de octubre de 2008.
- BANCO MUNDIAL, *GDP (current US\$)* (PIB —actual en USD—) (1999-2011), disponible en <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD>.
- BARREIRO, L. y ECHAURI, C., “Financiamiento de la política en Paraguay”, en GUTIÉRREZ, P. y ZOVATTO, D., *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*, México, OEA-IDEA-UNAM, 2011.
- BARRIONUEVO, A., “Conviction in Spy Case over Cash-Filled Suitcase” (Condena en caso de espía del maletín lleno de dinero), *The New York Times*, 3 de noviembre de 2008.
- BATTLE, M. y PUYANA, J., “Reformas políticas y partidos en Colombia: cuando el cambio es la regla”, *Politai: Revista de Ciencia Política*, segundo semestre, año 4.

- BBC MUNDO, *Caso maletín: cuatro detenidos en EE. UU.*, 13 de diciembre de 2007, disponible en [http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin\\_america/newsid\\_7141000/7141500.stm](http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_7141000/7141500.stm).
- BEANGE, P., "Canadian Campaign Finance Reform Since 2000: Path Dependent or Dynamic?" (Financiamiento de las campañas en Canadá desde el 2000: ¿camino de dependencia o dinámica?), *Reunión de la Canadian Political Science Association*, Ottawa, 27-30 de mayo de 2009.
- BLECHINGER, V. y NASSMACHER, K. H., "Political Finance in non-Western Democracies: Japan and Israel" (Financiamiento político en democracias no occidentales: Japón e Israel), en NASSMACHER, K. H., *Foundations for Democracy: Approaches to Comparative Political Finance* (Fundamentos de la democracia: enfoques al financiamiento político comparado), Baden-Baden, Nomos, 2001.
- BROWN Jr., C. W. *et al.*, *Serious Money: Fundraising and Contributing in Presidential Nomination Campaigns* (Dinero en serio: recaudación de fondos y contribuciones a las campañas de nominación presidencial), Cambridge, Cambridge University Press, 1995.
- CALLE, H. de la, "Financiación de los partidos políticos y las campañas electorales en Colombia", en CASTILLO, P. del y ZOVATTO, D., *La financiación de la política en Iberoamérica*, San José, IIDH-CAPEL, 1998.
- CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN (s.f.), *Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales*, disponible en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE\\_100914.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE_100914.pdf).
- CARRILLO, M. *et al.*, *Dinero y contienda político-electoral: reto de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003.
- CASAS-ZAMORA, K., "Dirty Money" (Dinero sucio), *Americas Quarterly*, vol. 4(3), primavera de 2010.
- , "Contribución estatal a los partidos políticos en Costa Rica: apuntes sobre sus efectos en la dinámica del sistema de partidos", en ROVIRA, J., *La democracia de Costa Rica ante el siglo XXI*, San José, Editorial Universidad de Costa Rica-Fundación Friedrich Ebert, 2001.

- , “Costa Rica: Four Decades of Campaign Finance Scandals” (Costa Rica: cuatro décadas de escándalos de financiamiento de campañas), en CASAS-ZAMORA, K., *Dangerous Liaisons: Organized Crime and Political Finance in Latin America and Beyond* (Relaciones peligrosas: el crimen organizado y el financiamiento político en América Latina y otros lugares), Washington D. C., Brookings Institution Press, 2013.
- , *Dangerous Liaisons: Organized Crime and Political Finance in Latin America and Beyond* (Relaciones peligrosas: el crimen organizado y el financiamiento político en América Latina y otros lugares), Washington D. C., Brookings Institution Press, 2013.
- , “Descuentos en los medios de comunicación para políticos: ejemplos de América Latina”, en T. INTERNACIONAL, *Global Corruption Report 2004* (Informe de corrupción mundial 2004), Buenos Aires, Prometeo Libros-Transparencia Internacional, 2004.
- , *Estudio sobre financiamiento de partidos políticos en Centroamérica y Panamá*, Cuadernos de CAPEL(48), 2003.
- , *Paying for Democracy: Political Finance and State Funding for Parties* (Pagando por la democracia: financiamiento político y fondos del Estado para los partidos), Colchester, European Consortium for Political Research, 2005.
- , “Regulando el financiamiento político en Costa Rica: algunas reflexiones prácticas”, en PRADO, M., *Modernización del Estado costarricense*, San José, Centro Internacional para el Desarrollo Humano-Fundación Konrad Adenauer, 2004.
- CASCO CALLEJAS, G., “El financiamiento político en Honduras”, en GUTIÉRREZ, P. y ZOVATTO, D., *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*, México, OEA-IDEA-UNAM, 2011.
- CASTILLO, P. del y ZOVATTO, D., *La financiación de la política en Iberoamérica*, San José, IIDH-CAPEL, 1998.
- CBC NEWS, “Elections Canada sets \$21m Campaign Spending Limit” (Elections Canada establece 21 millones como límite de gasto para campañas), *CBC News*, 31 de marzo de 2011.

- CEPEDA-ULLOA, F., *Financiación de campañas políticas*, Bogotá, Editorial Ariel, 1997.
- CORCUERA, S. H., “El financiamiento político en Argentina”, en GUTIÉRREZ, P. y ZOVATTO, D., *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*, México, OEA-IDEA-UNAM, 2001.
- CÓRDOVA VIANELLO, L., “El financiamiento a los partidos en México”, en GUTIÉRREZ, P. y ZOVATTO, D., *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*, México, OEA-IDEA-UNAM, 2011.
- , *La reforma electoral de 2007-2008: Reporte ejecutivo*. Documento inédito, 2008.
- y MURAYAMA, C., *Elecciones, dinero y corrupción: Pemexgate y Amigos de Fox*, México, Cal y Arena, 2006.
- CORRADO, A., *Reform in an Age of Networked Campaigns* (Reforma en una era de campañas interconectadas), Washington D. C., Brookings Institution Press, 2010.
- *et al.*, *Campaign Finance Reform: A Sourcebook* (Reforma de financiamiento de campañas: un manual de referencia), Washington D. C., Brookings Institution Press, 1997.
- CUETO, F., “Financiación de los partidos políticos en la República Dominicana”, en GUTIÉRREZ, P. y ZOVATTO, D., *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*, México, OEA-IDEA-UNAM, 2011.
- CURZIO, L., “Organized Crime and Political Campaign Finance in Mexico” (El crimen organizado y el financiamiento de campañas en México), en BAILEY, J. y GODSON, R., *Organized Crime and Democratic Governability* (El crimen organizado y la gobernabilidad democrática), Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 2000.
- DIARIO OFICIAL DE LA REPÚBLICA DE EL SALVADOR, ts. 405, y 2016, 24 de noviembre de 2014, disponible en <http://www.diariooficial.gob.sv/diarios/do-2014/11-noviembre/24-11-2014.pdf>.
- DOUBLET, Y. M., *L'Argent et la Politique en France* (El dinero y la política en Francia), París, Editorial Económica, 1997.
- “Drugs are Back”, *The Economist*, 25 de mayo de 1996.

- “El costo de la democracia”, *El Universal*, 26 de julio de 2011.
- “El «Pemexgate», una novela de no-ficción”, *Proceso*, 13 de octubre de 2002.
- “Elections Canada”, *Political Financing Database* (Base de datos de financiamiento político), disponible en <http://elections.ca/content.aspx?section=fin&lang=e>.
- , *Report of the Chief Electoral Officer of Canada on the 40th General Election of October 14, 2008* (Informe del Jefe Funcionario Electoral de Canadá en la 40a. Elecciones Generales del 14 de octubre de 2008), 2008, disponible en [http://www.elections.ca/content.aspx?section=res&dir=rep/off/sta\\_2008&document=p2&lang=e#p2\\_11](http://www.elections.ca/content.aspx?section=res&dir=rep/off/sta_2008&document=p2&lang=e#p2_11).
- Entrevista de K. Casas-Zamora a Jain, R. P., 6 de julio de 2001.
- a Gray, B. e.-C., 6 de junio de 2001.
- a Hofnung, M. P.-m., México, 7 de junio de 2001.
- a Mbodj, E. H., México, 8 de junio de 2001.
- ESPINAL, R. y JIMÉNEZ, J., “El financiamiento de los partidos políticos en la República Dominicana”, en CASTILLO, P. del y ZOVATTO, D., *La financiación de la política en Iberoamérica*, San José, IIDH-CAPEL, 1998.
- “European Politics Plagued by Funding Scandals” (Escenario político europeo plagado por escándalos de financiamiento), *The Guardian*, 4 de diciembre de 1999.
- EWING, K. D., *Money, Politics and Law: A Study of Electoral Campaign Finance Reform in Canada* (Dinero, política y ley: un estudio sobre la reforma al financiamiento de las campañas electorales en Canadá), Oxford, Clarendon Press, 1992.
- “Exigen ley que regule uso de recursos públicos en campaña”, *El Universal*, 21 de febrero de 2009.
- “Federal Election Commission”, *Alternative Dispute Resolution Program* (Programa de resolución alternativa de disputas), 2002, disponible en <http://www.fec.gov/em/adr.shtml>.
- , *Annual Report 1997* (Informe Anual de 1997), Washington D. C., 1998.

- , *Presidential Election Campaign Fund* (Financiamiento de campañas de elecciones presidenciales), disponible en <http://www.fec.gov/press/bkgnd/fund.shtml>.
- FERREIRA RUBIO, D., *El control del financiamiento de los partidos en Argentina: ¿Qué cambió con la nueva ley?*, Serie Documentos de Trabajo núm. 292, 2005.
- , “Financiamiento de los partidos políticos en Argentina”, Seminario *La legislación comparada sobre financiación de los partidos políticos*, Montevideo, 27-28 de noviembre de 2007.
- FUENTES, C., “Financiación de los partidos políticos en Chile”, en GUTIÉRREZ, P. y ZOVATTO, D., *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*, México, OEA-IDEA-UNAM, 2011.
- GALIARDO, J. L. y BERBELL, C., *FILESA: las tramas del dinero negro en la política*, Madrid, 1995.
- GARCÍA-LAGUARDIA, J. M., “Constitucionalización de los partidos políticos”, *Diccionario electoral*, San José, IIDH-CAPEL, 1989.
- “Gasto millonario en pasadas elecciones”, *La Prensa*, Panamá, 9 de noviembre de 2009.
- GEDDES, B. y RIBEIRO-NETO, A., “Institutional Sources of Corruption in Brazil” (Fuentes institucionales de corrupción en Brasil), *Third World Quarterly*, vol. 13, núm. 4, 1992.
- GIDLUND, G. y KOOLE, R., “Political Finance in North of Europe: The Netherlands and Sweden” (Financiamiento político en Europa del norte), en NASSMACHER, K. H., *Foundations for Democracy: Approaches to Comparative Political Finance* (Fundamentos para la democracia: enfoques al financiamiento político comparativo), Baden-Baden, Nomos, 2001.
- GÓMEZ CASTELLANOS, R., *Mercadotecnia política: uso y abuso en los procesos electorales*, México, Universidad Autónoma de Baja California, 2006.
- GONZÁLEZ-VARAS, S., *La financiación de los partidos políticos*, Madrid, Dykinson, 1995.
- GRINER, S. y ZOVATTO, D., *De las normas a las buenas prácticas: el desafío del financiamiento político en América Latina*, San José, OEA-IDEA, 2004.

- , “Lectura regional comparada”, en GRINER, S. y ZOVATTO, D., *De las normas a las buenas prácticas: el desafío del financiamiento político en América Latina*, San José, OEA-IDEA, 2004.
- GROSS, K. A., *The Enforcement of Campaign Finance Rules: A System in Search of Reform* (El cumplimiento de las normas de financiamiento de campañas: un sistema en la búsqueda de una reforma), en CORRADO, A. E., *Campaign Finance Reform: A Sourcebook* (Reforma del financiamiento de campañas: un manual de referencia), Washington D. C., Brookings Institution Press.
- GUNLICKS, A., “The new German Party Finance Law” (La nueva ley de financiamiento de partidos en Alemania), *German Politics*, vol. 4(1), 1997, abril de 1995
- GUTIÉRREZ, P. y ZOVATTO, D., *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*, México, UNAM-IDEA Internacional-OEA, 2011.
- “Héctor Murguía: los narcos en casa”, *El Universal*, 27 de marzo de 2009.
- HOFNUNG, M., “The Public Purse and the Private Campaign: Political Finance in Israel” (La cartera pública y las campañas privadas: financiamiento político en Israel), *Journal of Law and Society*, vol. 23(1), marzo de 1996.
- International IDEA, *Base de datos sobre financiamiento político*, disponible en <http://www.idea.int/es/political-finance/index.cfm><http://www.idea.int/political-finance/>.
- , *Participación electoral*, disponible en <http://www.idea.int/es/vt/index.cfm><http://www.idea.int/vt/>.
- JACOBSON, G., *Money and Votes Reconsidered: Congressional Elections 1972-1982* (Reconsiderando el dinero y los votos: las elecciones al Congreso), *Public Choice*, vol. 47(1), 1985.
- JARDIM, T., “Las finanzas electorales en Brasil”, en GUTIÉRREZ, P. y ZOVATTO, D., *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*, México, OEA-IDEA-UNAM, 2011.
- JIMÉNEZ, H., “Blindan candidaturas del PAN en Tamaulipas”, *El Universal*, 3 de febrero de 2010.



- JORDAN, D. C., *Drug Politics: Dirty Money and Democracies* (Política de las drogas: dinero y democracias), Norman, University of Oklahoma Press, 1999.
- KATZ, R. S. y KOLODNY, R., "Party Organization as an Empty Vessel: Parties in American Politics" (Organización de partidos como una vasija vacía: los partidos en la política de América), en KATZ, R. S. y MAIR, P., *How Parties Organize: Change and Adaptation in Party Organizations in Western Democracies* (Cómo se organizan los partidos: cambio y adaptación en las organizaciones partidarias de las democracias occidentales), Londres, Sage, 1994.
- KINZO, M. D., "Funding Parties and Elections in Brazil" (Financiamiento de partidos y elecciones en Brasil), en BURNELL, P. y Ware, A., *Funding Democratization* (Financiamiento de la democratización), Manchester, Manchester University Press, 1998.
- KLEE, G., "Financing Parties and Elections in small European Democracies: Austria and Sweden" (Financiamiento de partidos y elecciones en las pequeñas democracias de Europa: Austria y Suecia), en GUNLICKS, A., *Campaign and Party Finance in North America and Western Europe* (Financiamiento de campañas y partidos en América del Norte y Europa Occidental), Boulder, Westview Press, 1993.
- KOOLE, R., "Political Finance in Western Europe: Britain and France" (Financiamiento político en Europa Occidental: Bretaña y Francia), en NASSMACHER, K. H., *Foundations for Democracy: Approaches to Comparative Political Finance* (Fundamentos para la democracia: enfoques al financiamiento político comparado), Baden-Baden, Nomos, 2001.
- LAAKSO, M. y TAAGEPERA, R., "Effective Number of Parties: A Measure with application to Western Europe" (Número eficaz de partidos: una medida aplicada a Europa Occidental), *Comparative Political Studies*, vol. 12(1), abril de 1979.
- LEVUSH, R., *Report for Congress: Campaign Financing of National Elections in selected Foreign Countries* (Informe para el Congreso: financiamiento de campañas en las elecciones nacionales en países

- extranjeros seleccionados), Washington D. C., Library of Congress, Law Library, 1995.
- MADRID, R., "Ethnic Cleavages and Electoral Volatility in Latin America and the Caribbean" (Divisiones étnicas y volatilidad electoral en América Latina y el Caribe), *Comparative Politics*, octubre de 2005.
- MAINWARING, S. y SCULLY, T., "Introduction to Party Systems in Latin America" (Introducción a los sistemas partidarios en América Latina), en MAINWARING, S. y SCULLY, T., *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America* (Construcción de instituciones democráticas: sistemas partidarios en América Latina), Stanford, Stanford University Press, 1995.
- MANN, T., "Citizens United vs. Federal Election Commission is an Egregious Exercise of Judicial Activism" (Citizens United contra Federal Election Commission es un ejercicio indignante de activismo legal), 26 de enero de 2010, *McClatchy Newspapers*, disponible en <http://www.mcclatchydc.com/2010/01/26/82982/commentary-citizens-united-is.html>.
- MAYORGA, R. A., "El financiamiento de los partidos políticos en Bolivia", en CASTILLO P. del y ZOVATTO, D., *La financiación política en Iberoamérica*, San José, IIDH-CAPEL, 1998.
- MENA RODRÍGUEZ, M., *¿Cuestan demasiado las elecciones en México?*, Serie El Uso y el Abuso de los Recursos Públicos, Cuaderno núm. 2, octubre de 2010.
- MENDILOW, J., "Public Party Funding and Party Transformation in Multiparty Systems" (Financiamiento público de partidos y transformación de partidos en sistemas multipartidarios), *Comparative Political Studies*, vol. 25(1), abril de 1992.
- MIRÓ QUESADA, F., "Financiamiento de partidos políticos y las campañas electorales en el Perú", en CASTILLO P. del y ZOVATTO, D., *La financiación de la política en Iberoamérica*, San José, IIDH-CAPEL, 1998.
- MULLER, W., "The Development of Austrian Party Organizations in the Post-war Period" (El desarrollo de las organizaciones partidarias de Austria en el periodo de la posguerra), en KATZ, R.

- S. y MAIR, P., *How Parties Organize: Change and Adaptation in Party Organizations in Western Democracies* (Cómo se organizan los partidos: cambio y adaptación en las organizaciones partidarias de democracias occidentales), Londres, Sage, 1994.
- NAGOURNEY, A. y ZELENY, J., “Obama Forgoes Public Funds in First of Major Candidate” (Obama renuncia a fondos públicos por primera vez como principal candidato), *The New York Times*, 20 de junio de 2008
- NASSMACHER, K. H., “Political Finance in West Central Europe: Austria, Germany, Switzerland” (Financiamiento político en el centro occidente de Europa), en NASSMACHER, K. H., *Foundations for Democracy: Approaches to Comparative Political Finance* (Fundamentos para la democracia: enfoques al financiamiento político comparativo), Baden-Baden, Nomos, 2001.
- NÚÑEZ, A., “Análisis comparativo sobre financiamiento de campañas y partidos políticos en México”, *Taller sobre Financiamiento Político*, organizado por la Organización de los Estados Americanos e International IDEA, San José, 8 y 9 de agosto de 2003.
- OFICINA NACIONAL DE PROCESOS ELECTORALES, *Ley de los Partidos Políticos del Perú* (s.f.), disponible en [http://www.web.onpe.gob.pe/modFondosPartidarios/downloads/leydepartidos\\_ago06.pdf](http://www.web.onpe.gob.pe/modFondosPartidarios/downloads/leydepartidos_ago06.pdf).
- OLIVERO, R. H., *El financiamiento de los partidos políticos en Argentina: un problema de cultura política y valores sociales*, Buenos Aires, Instituto Internacional de Investigaciones Interdisciplinarias, 1994.
- OPEN SECRETS (a), *2008 Presidential Election: Contributions by Sector* (Elecciones presidenciales de 2008: contribuciones por sector), disponible en <http://www.opensecrets.org/pres08/sectorall.php?cycle=2008>.
- (b), *Barack Obama-Expenditures breakdown* (Barack Obama-Desglose de gastos), 2008, disponible en <http://www.opensecrets.org/pres08/expend.php?cycle=2008&cid=n00009638>.
- (c), *Fundraising/Spending 2008 Presidential Election* (Recaudación de fondos/gastos en las elecciones presidenciales de 2008), disponible en <http://www.opensecrets.org/pres08/index.php>.

- (d), *Heavy Hitters: Top All-Time Donors 1989-2010* (Apoyo de pesos pesados: los principales donantes de todos los tiempos), disponible en <http://www.opensecrets.org/orgs/list.php?order=A>.
- (e), *Lobbying Database* (Base de datos de cabildeo), disponible en <http://www.opensecrets.org/lobby/index.php>.
- (f), *Presidential expenditures-2008* (Gastos presidenciales-2008), disponible en <http://www.opensecrets.org/pres08/expenditures.php?cycle=2008>.
- (g), *Price of Admission* (El precio de admisión), disponible en <http://www.opensecrets.org/bigpicture/stats.php?cycle=2010>.
- (h), *The Money behind the Elections* (El dinero detrás de las elecciones), disponible en <http://www.opensecrets.org/bigpicture/index.php>.
- OROZCO HENRÍQUEZ, J., “Financiamiento y fiscalización de los partidos políticos en México”, en FONTAINE, A. *et al.*, *Reforma de los partidos políticos en Chile*, Santiago, PNUD-CEP-Libertad y Desarrollo-CIEPLAN, 2008.
- PAJARES-MONTOLÍO, E., *La financiación de las elecciones*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1998.
- PALTIEL, K. Z., “Contrasts Among the Several Canadian Political Finance Cultures” (Contrastes entre las diversas culturas de financiamiento político de Canadá), en HEIDENHEIMER, A. J., *Comparative Political Finance: The Financing of Party Organizations and Elections Campaigns* (Financiamiento político comparado: el financiamiento de las organizaciones partidarias y de las campañas electorales), Lexington, D. C., Heath and Company, 1970.
- PARK, C. W., *Financing Political Parties in South Korea: 1988-1991* (Financiamiento de partidos políticos en Corea del Sur: 1988-1991), en HERBERT A. y SHIRATORI, R., *Comparative Political Finance among the Democracies* (Financiamiento político comparado entre las democracias), Boulder, Westview Press, 1994.
- Parliament of Canada (s.f.), *Legislative Summary of Bill C-23: An Act to amend the Canada Elections Act and other Acts and to make Consequential Amendments to Certain Acts* (Resumen legislativo del proyecto de ley C-23: una ley para enmendar la ley de Elecciones de Ca-

- nadá y otras leyes y para hacer enmiendas consiguientes a ciertas leyes), disponible en [http://www.parl.gc.ca/About/Parliament/LegislativeSummaries/bills\\_ls.asp?source=library\\_prb&ls=C23&Parl=41&Ses=2&Language=E&Mode=1](http://www.parl.gc.ca/About/Parliament/LegislativeSummaries/bills_ls.asp?source=library_prb&ls=C23&Parl=41&Ses=2&Language=E&Mode=1).
- PAYNE, M. *et al.*, *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*, Washington D. C., BID-IDEA, 2006.
- PERELLI, C., “Reformas a los sistemas electorales: algunas reflexiones desde la práctica”, *Revista de Ciencia Política*, vol. 26(1), 2006.
- PINTO-DUSCHINSKY, M., “Financing Politics: A Global View” (Financiamiento de la política: un punto de vista global), *Journal of Democracy*, vol. 13(4), octubre de 2002.
- “Political Contributions: Money, Money, Money” (Contribuciones políticas: dinero, dinero, dinero), *CBC News Online*, 5 de junio de 2006.
- POLLOCK, J. K., *Money and Politics Abroad* (Dinero y política en el extranjero), Nueva York, Alfred A. Knopf, 1932.
- PUJAS, V. y RHODES, M., *Party Finance and Political Scandal in Latin Europe* (Financiamiento de política y escándalos políticos en la Europa latina), Florencia, European University Institute, Robert Chuman Centre, 1998.
- PULZER, P., “Votes and Resources: Political Finance in Germany” (Votos y recursos: financiamiento político en Alemania), *German Politics and Society*, vol. 19(1), primavera de 2001.
- QUEEN, J. y CHRISTIAN, H., *2008 Presidential Campaign Financial Activity Summarized: Receipts Nearly Double 2004 Total* (Resumen de actividad de financiamiento de campaña presidencial de 2008: los recibos casi duplican el total de 2004), 8 de junio de 2009, disponible en <http://www.fec.gov/press/press2009/20090608PresStat.shtml>.
- RABIE, A. H., *Financing Egyptian Political Parties* (Financiamiento de los partidos políticos de Egipto), conferencia sobre Integridad Política organizada por el Al Ahram Center for Political and Strategic Studies, Cairo, 12 y 13 de enero de 2008.
- “Registran candidatura de Héctor Murguía”, *El Diario*, Ciudad Juárez, 23 de abril de 2009.

- RESTREPO, N., *Financiamiento de los partidos, movimientos políticos y campañas electorales en Colombia*, en GUTIÉRREZ, P. y ZOVIATTO, D., *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*, México, OEA-IDEA-UNAM, 2011.
- RHODES, M., “Financing Party Politics in Italy: a Case of Systemic Corruption” (Financiamiento de partidos políticos en Italia: un caso de corrupción sistémica), *West European Politics*, vol. 20(1), enero de 1997.
- RIFFO, J. L., *Los límites que impone la ley de gasto electoral*, 10 de febrero de 2010, disponible en <http://www.bcn.cl/de-que-se-habla/limites-ley-gasto-electoral>.
- RODRÍGUEZ RAGA, J. C. y BOTERO, F., “Ordenando el caos: elecciones legislativas y reforma electoral en Colombia”, *Revista de Ciencia Política*, vol. 26(1), 2006.
- ROMERO BALLIVIÁN, S., “La corta y sobresaltada historia del financiamiento público a los partidos políticos en Bolivia”, en GUTIÉRREZ, P. y ZOVIATTO, D., *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*, México, OEA-IDEA-UNAM, 2011.
- ROYAL COMMISSION ON ELECTORAL REFORM AND PARTY FINANCING, *Reforming Electoral Democracy* (La reforma de la democracia electoral: vol. 1), Canadá, 1991, vol. I.
- RUBIO, M., “Colombia: Coexistence, Legal Confrontation and War with Illegal Armed Groups” (Colombia: coexistencia, confrontación legal y guerra con grupos armados ilegales), en CASAS-ZAMORA, K., *Dangerous Liaisons: Organized Crime and Political Finance in Latin America and Beyond* (Relaciones peligrosas: el crimen organizado y el financiamiento de la política en América Latina y en otros lugares), Washington D. C., Brookings Institution Press, 2013.
- RUIZ LOAIZA, A. P., “El financiamiento partidario en Guatemala”, en GUTIÉRREZ, P. y ZOVIATTO, D., *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*, México, OEA-IDEA-UNAM, 2011.
- “Russian Election Lacked «Freedom», Monitor says” (A las elecciones rusas les faltó “libertad”, dice un monitor), *The Washington Post*, 4 de marzo de 2008.

- SAMUELS, D., "Money, Elections, and Democracy in Brazil" (Dinero, elecciones y democracia en Brasil), *Latin American Politics and Society*, vol. 43(2), verano de 2001.
- SARTORI, G., *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Alianza Editorial, 1991.
- SCHATTSCHEIDER, E. E., *The Semi-Sovereign People* (La gente semisoberana), Fort Worth, Harcourt Brace Jovanovich College Publishers, 1975 (1960).
- SMITH, B., *Unfree Speech: The Folly of Campaign Finance Reform* (Discurso forzado: la tontería de la reforma del financiamiento de campañas), Princeton, Princeton University Press, 2001.
- SORAUF, F. J., *Inside Campaign Finance: Myths and Realities* (A lo interno del financiamiento de campañas: mitos y realidades), New Haven, Yale University Press, 1992.
- SPECK, B., "Filiados deveriam financiar partidos" (Los afiliados deben financiar los partidos), *O Popular, Goiania, Brasil*, 16 de febrero de 2010.
- STANBURY, W. T., *Financing Federal Politics in Canada in an Era of Reform* (Financiamiento de la política federal en Canadá en una era de reforma), en GUNLICKS, A., *Campaign and Party Finance in North America and Western Europe* (Financiamiento de campañas y partidos en América del Norte y Europa Occidental), Boulder, Westview Press, 1993.
- TÉPACH, R., *El financiamiento público federal para los partidos políticos nacionales de México: presupuesto aprobado e impacto de la reforma al artículo 41 constitucional, 2000-2013*, enero de 2013, disponible en <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/se/SAE-ISS-02-13.pdf>.
- TORRES RIVAS, E. y AGUILAR, C., "Financiación de partidos y campañas electorales: el caso guatemalteco", en CASTILLO, P. del y ZOVATTO, D., *La financiación de la política en Iberoamérica*, San José, IIDH-CAPEL, 1998.
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL, *Global Corruption Report 2004* (Informe de corrupción global 2004), Londres, Pluto Press, 2004.

- TRIBUNAL FEDERAL ELECTORAL DE MÉXICO (TRIFE), *Dictamen relativo al cómputo final de la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Declaración de Validez de la Elección y de Presidente Electo, Resolución del 5 de Septiembre de 2006*, México, 2006.
- TUESTA SOLDEVILLA, F., “El financiamiento de los partidos políticos en Perú”, en GUTIÉRREZ, P. y ZOVATTO, D., *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*, México, UNAM-IDEA Internacional-OEA, 2011.
- UNIÓN EUROPEA, MISIÓN DE OBSERVACIÓN ELECTORAL (2005a), *Informe Final: Elección Presidencial-Venezuela 2005*.
- (2005b), *Informe Final: Elecciones Parlamentarias-Venezuela 2005*.
- URCUYO COSSÍO, L. G. y MOYA DÍAZ, E. J., *Control del financiamiento y gasto electoral en Chile*, Santiago, Chile Transparente-BID, 2009.
- VALDÉS ESCOFFERY, E., “Principales características de la financiación de partidos políticos en Panamá”, en GUTIÉRREZ, P. y ZOVATTO, D., *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*, México, OEA-IDEA-UNAM, 2011.
- VALDÉS PRIETO, S., “Proposiciones sobre el financiamiento de la actividad política”, *Estudios Políticos*(78), otoño de 2000.
- VALDEZ ZEPEDA, A., “México en su encrucijada: un análisis de la elección presidencial del 2006”, *Contratexto digital*, año 4(5), 2006.
- VARGAS LLOSA, M., *El pez en el agua*, Madrid, Alfaguara, 2005.
- VARGAS, M. et al., *El presidente que se iba a caer: diario secreto de tres periodistas sobre el 8000*, Bogotá, Planeta, 1996.
- WALECKI, M., *Money and Politics in Poland* (Dinero y política en Varsovia), Warsaw, Institute of Public Affairs, 2005.
- , “Political finance in Central Eastern Europe” (Financiamiento político en el centro occidente de Europa), en NASSMACHER, K. H., *Foundations for Democracy: Approaches to Comparative Political Finance* (Fundamentos para la democracia: enfoques al financiamiento político comparativo), Baden-Baden, Nomos, 2001.
- WEINTRAUB, E., “Campaign Finance in the U.S.”, *Seminario Money and Politics: Comparative Political Finance and its Regulation* (Dinero y



- política: financiamiento político comparado y sus regulaciones), Georgetown University, 4 de noviembre de 2011.
- WELCH, W. P., “The Effectiveness of Expenditures in State Legislative Races” (La efectividad de los gastos en las carreras legislativas estatales), *American Political Quarterly*, vol. 4, julio de 1976.
- “Well I Never, says the President” (Pues, yo nunca, dice el presidente), *The Economist*, 29 de junio de 1996.
- WILCOX, C., *Contributing as Political Participation* (Las contribuciones como participación política), en LUBENOW, G. C., *A User’s Guide to Campaign Finance Reform* (Guía de usuario para la reforma del financiamiento de campañas), Berkeley, Berkeley University Press, 2001.
- WOLDENBERG, J. *et al.*, “El modelo de financiación de los partidos políticos en México”, en CASTILLO, P. del y ZOVATTO, D., *La financiación de la política en Iberoamérica*, San José, IIDH-CAPEL, 1998.
- ZELAYA VELÁZQUEZ, R. M., “Financiamiento político en Nicaragua”, en GUTIÉRREZ, P. y ZOVATTO, D., *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*, México, OEA-IDEA-UNAM, 2011.
- ZOVATTO, D., “Dinero y política en América Latina”, *Foreign Affairs en Español*, vol. 5(4), 2005.
- , “América Latina”, en CARRILLO, M. *et al.*, *Dinero y contienda político-electoral: reto de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003.
- , “El financiamiento electoral: subvenciones y gastos”, en DIETER, N. *et al.*, *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 2007.
- , *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina* México, UNAM-IDEA, 2006.

*El costo de la democracia. Ensayos sobre el financiamiento político en América Latina*, editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, se terminó de imprimir el 13 de octubre de 2015 en los talleres de Cromoeditores S. A. de C. V., Miravalle 703, col. Portales, delegación Benito Juárez, 03570 México, D. F., tel. 5674 2137. Se utilizó tipo *Baskerville* de 9, 10 y 11 puntos. En esta edición se empleó papel cultural 57 x 87 de 37 kilos para los interiores y cartulina couché de 250 gramos para los forros; consta de 1000 ejemplares (impresión offset).

La democracia no tiene un precio, pero sí tiene un costo de funcionamiento. El financiamiento de las campañas electorales es un tema controversial y su regulación adecuada, uno de los grandes retos pendientes para todas las democracias, especialmente en América Latina. Echando mano a la experiencia latinoamericana y mundial, este libro ofrece un análisis sobrio y riguroso de las prácticas de financiamiento político en el hemisferio, de los riesgos que conllevan para la democracia y de los mejores caminos para regular el peligroso papel del dinero en la política.



[www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx)



ISBN: 978-607-02-6922-6



9 786070 269226