

Dinero y política en América Latina *

Dr. Daniel Zovatto **

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 26 de junio del 2006.

Revisión, corrección y aprobación: 6 de julio del 2006.

Resumen: Aborda el tema del financiamiento de los partidos políticos como una necesidad para el funcionamiento de la democracia y desde puntos específicos como: el financiamiento y la corrupción política, la importancia de un marco jurídico eficaz, las características formales y reales del financiamiento político y los sistemas de financiamiento tanto público, privado y mixto.

Palabras claves: Financiamiento del partido político / Financiamiento directo / Financiamiento indirecto / Democracia / Costo electoral / Corrupción /

Abstract: It approaches the subject of political parties financing as a necessity for democracy operation and from specific points as: financing and political corruption, importance of an effective legal frame, formal and real characteristics of political financing and systems (public, private and mixed funding).

Key words: Financing of political party / Direct Funding / Indirect Funding / Democracy / Electoral Cost / Corruption

* La obra es una actualización de la publicada en *Foreign Affairs* en español: Zovatto G., D. (2005). "Dinero y política en América Latina". En: *Foreign Affairs en Español*, vol. 5. n. 4. pp: 3-14. México, D.F.

** Argentino. Licenciado en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales por la Universidad Católica de Córdoba, Argentina. Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional de Córdoba. Máster en Estudios Internacionales de la Escuela Diplomática del Ministerio de Relaciones Exteriores de Madrid. Máster en Derechos Humanos y Doctor en Derecho Internacional por la Universidad Complutense de Madrid. Posee una Maestría en Administración Pública por la Escuela de Gobierno John F. Kennedy de la Universidad de Harvard. Desde 1989 hasta 1996 fue Director Ejecutivo del Centro de Asesoría y Promoción Electoral, programa del Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Desde 1994 y hasta 1996 ocupó también, en esa misma Institución, la posición de Director Ejecutivo Adjunto. Fue Secretario Ejecutivo de la Asociación de Organismos Electorales de Centroamérica y el Caribe, de la Asociación de Organismos Electorales de América del Sur y de la Unión Interamericana de Organismos Electorales. A partir de 1997, y hasta la fecha, se desempeña como Director Regional para América Latina del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (*International IDEA*). Miembro del Consejo Asesor Internacional de Latinobarómetro y del Comité Ejecutivo de ALACIP. Es conferencista internacional y colaborador frecuente de numerosos periódicos y revistas de análisis político en Latinoamérica. Profesor visitante en diferentes universidades de América Latina, Europa y Norte América. Consultor de organismos y agencias internacionales. Autor y coautor de diversos libros sobre derechos humanos, elecciones y democracia en América Latina.

La democracia no tiene precio pero sí un costo de funcionamiento que hay que solventar. Como sabemos, el funcionamiento de una democracia requiere partidos políticos y éstos, a su vez, precisan recursos suficientes y oportunos para existir y cumplir con sus funciones. Como cualquier otra organización, los partidos necesitan generar ingresos para financiar su vida permanente, costear sus operaciones y, muy particularmente, para ingresar y competir en la contienda electoral. En palabras del Consejo de Presidentes y Primeros Ministros de las Américas, "La política es importante para mejorar la vida de todos nuestros ciudadanos. Los partidos políticos son un componente fundamental de nuestra política democrática y necesitan dinero para funcionar".

La historia y la experiencia comparada demuestran que la relación entre dinero y política ha sido, es y seguirá siendo, compleja, además de constituir una cuestión clave para la calidad y buen funcionamiento de la democracia. Giovanni Sartori subraya al respecto que "más que ningún otro factor [...] es la competencia entre partidos con recursos equilibrados (políticos, humanos, económicos) lo que genera democracia". De ahí la importancia de que sea el sistema democrático el que controle al dinero y no a la inversa.

Las primeras regulaciones dirigidas a limitar los gastos de las campañas, así como a exigir una rendición de cuentas a los partidos se remontan a la Gran Bretaña de finales del siglo XIX. A lo largo de la primera mitad del siglo XX, la expansión de este tipo de regulaciones se realizó de manera gradual concentrándose sobre todo en algunas de las democracias más desarrolladas. A partir de la Segunda Posguerra Mundial el tema cobró mayor relevancia produciéndose, asimismo, un cambio importante de énfasis al introducirse el financiamiento público tanto a partidos como a candidatos. Pero ha sido en las

últimas dos décadas cuando se han registrado los cambios más significativos en esta materia, como producto del impacto de la Tercera Ola, lo que ha hecho más visible la estrecha, compleja y problemática relación entre dinero, política, elecciones y democracia.

Por todas estas razones, el tema del financiamiento político se ha convertido en una cuestión estratégica de toda democracia, pero al mismo tiempo, dada su complejidad y los desafíos que presenta, también se ha vuelto un problema, un verdadero dolor de cabeza. Como bien ha dicho Maurice Duverger “La democracia no está amenazada por el régimen de partidos sino por el financiamiento de éstos”.

Debido a su creciente importancia, este tema ha venido ubicándose progresivamente en el centro de la agenda política latinoamericana, como parte de las reformas electorales de segunda generación. En efecto, después de estar prácticamente ausente en la agenda política regional, recibe cada vez mayor atención, no sólo a nivel nacional, donde se registra un intenso proceso de reformas aunque con diferencias significativas entre los diversos países, sino también en el marco de conferencias especializadas de expertos en la materia (México 2001 y Atlanta 2003), así como de los jefes de Estado del hemisferio (Cumbre de Québec y Carta Democrática Interamericana, 2001), los Jefes de Estado del Grupo de Río (Reunión en Cuzco, Perú, 2003), al igual que de los partidos políticos en el marco de las reuniones del Foro Interamericano sobre Partidos Políticos (FIAPP) —Miami 2001, Vancouver 2002, Cartagena de Indias 2003 y Brasilia 2004—. La importancia creciente del tema se ha visto reflejada, asimismo, en la cantidad y calidad de investigaciones comparadas y estudios nacionales que sobre esta materia vienen llevándose a cabo, sobre todo durante la última década.

FINANCIAMIENTO Y CORRUPCIÓN POLÍTICA

El tema del financiamiento de partidos y campañas ha adquirido una importancia cada vez mayor porque, aparte de sus bondades, suele asociárselo lamentablemente con escándalos de corrupción política y tráfico de influencias. En efecto, en América Latina, la crisis de los partidos tiene, en buena medida, vinculación con los escándalos provocados por su financiación ilegal. No debe sorprender, entonces, que la demonización de la política por causa del dinero esté a la orden del día.

Si bien, el financiamiento de los partidos y las campañas electorales no es una actividad corrupta *per se*, la historia reciente de la política latinoamericana evidencia que a este tema, como ya se ha dicho, se lo vincula frecuentemente con la corrupción política, entendida ésta como el “mal uso y abuso de poder, de origen público o privado, para fines partidistas o personales a través de la violación de normas de derecho”.

La corrupción política se manifiesta bajo diversas modalidades que van, desde la compra de votos y el uso de fondos ilegales, hasta la venta de nombramientos y el abuso de los recursos estatales. De este modo, el financiamiento de los partidos y las campañas, al verse asociado con la corrupción, lejos de contribuir a fortalecer la institucionalidad democrática, termina muchas veces produciendo el efecto contrario, es decir, agravando la crisis de credibilidad y confianza en las instituciones políticas y poniendo a la política misma “bajo sospecha”.

Cabe advertir, empero, que estos males no son exclusivos de nuestra región ni de los países en vías de desarrollo, sino que forman parte de un pernicioso

fenómeno de carácter global que ha llegado incluso a afectar a líderes de democracias consolidadas como en Estados Unidos, algunos países de Europa Occidental y a numerosos países asiáticos. Sin embargo, vale la pena tener en cuenta que los escándalos de corrupción no sólo tienen una dimensión negativa, sino que, si son debidamente aprovechados, pueden constituirse en “la partera de las reformas”, tal y como señala K.D. Ewing.

Lamentablemente, ésta no es la práctica usual en América Latina, dado que lo más grave en nuestros países no son los escándalos en sí mismos (de por sí graves), sino la impunidad que suele acompañarlos, lo que produce en el ciudadano una sensación de que “todo vale”, un mayor descreimiento en el sistema judicial, un incentivo adicional para operar como *free raiders*, y la sensación de que quien cumple con las leyes siempre pierde.

Por todo ello, adherimos a las recomendaciones formuladas por Transparencia Internacional en su informe global sobre corrupción de 2004, dirigidas a combatir la corrupción política, en particular a las siguientes:

- 1) Los gobiernos deben mejorar la legislación sobre el financiamiento político y su divulgación. Se debe dotar a las agencias encargadas de su implementación y a tribunales independientes de los recursos adecuados, facultades y poder para revisar, investigar y controlar las cuentas de los corruptos;
- 2) Los gobiernos deben implementar una adecuada legislación sobre el conflicto de intereses, incluyendo leyes que regulen las circunstancias bajo las cuales un funcionario electo puede ocupar una posición en el sector privado o en una compañía propiedad del Estado;

- 3) Los candidatos y partidos deben tener acceso equitativo a los medios. Se debe establecer, aplicar y mantener criterios para lograr un equilibrio en la cobertura de éstos;
- 4) Los partidos, los candidatos y los políticos deben divulgar fondos, ingresos y gastos a un organismo independiente. Esta información debe presentarse de una manera regular, sobre una base anual, tanto antes como después de las elecciones;
- 5) Las instituciones internacionales de financiamiento y los donantes bilaterales deben tener en cuenta la corrupción cuando decidan prestar o entregar dinero a los gobiernos. Deben establecer criterios adecuados para evaluar los niveles de corrupción; y
- 6) Se debe ratificar e impulsar rápidamente la Convención de la ONU contra la corrupción. Por su parte, la Convención de la OCDE contra el soborno debe ser fortalecida, controlada e impulsada adecuadamente. Los gobiernos firmantes deben iniciar una campaña educativa que asegure que los hombres de negocios conozcan la ley y las penalidades que acarrea quebrantarla.

Sin embargo, la experiencia comparada enseña que la sola existencia de una reglamentación del financiamiento de la vida política o del financiamiento público nunca ha protegido a los países de los escándalos políticos financieros. La razón de ello radica en la debilidad de los mecanismos de control que las propias legislaciones sobre esta materia establecen. De ahí, como veremos más adelante, la importancia de contar no únicamente con marcos regulatorios adecuados, sino también con órganos de control y un régimen de sanciones eficaz.

IMPORTANCIA DE UN MARCO JURÍDICO EFICAZ

Lo hasta aquí analizado confirma la necesidad e importancia de que el financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales cuenten con un marco jurídico eficaz. Ello, al menos, por las siguientes cinco razones:

- 1) para evitar el abuso y la compra de influencias en los partidos políticos por parte de grupos de interés o individuos adinerados, con el objetivo de restablecer la confianza de los ciudadanos en el proceso político;
- 2) para establecer un campo de juego equilibrado (equitativo) para la competencia entre los partidos;
- 3) para favorecer el empoderamiento de los votantes mediante normas sobre divulgación de información, dirigidas a que éstos cuenten con elementos de juicio adecuados para tomar una decisión informada el día de las elecciones;
- 4) para propiciar el desarrollo y fortalecimiento de los partidos políticos, de modo que se conviertan en actores responsables en apoyo a una democracia sostenible y efectiva, y
- 5) para asegurar un "mínimo de razonabilidad" en el uso de recursos públicos destinados a financiar actividades político-electorales.

Sin embargo, todo esfuerzo regulador del financiamiento político, debe tener en cuenta su carácter fluctuante y coyuntural en el que la adopción de una solución suele producir efectos no deseados, los cuales deberán ser, a su vez, corregidos mediante una nueva reforma legal. Por otra parte, cabe tener presente que no existe un sistema de financiamiento único, ideal, funcional a todos los países y situaciones. Por el contrario, cada país necesita diseñar y

aplicar su propio sistema de acuerdo con sus valores políticos y su cultura, su sistema político y electoral, su capacidad institucional y, en general, el grado de desarrollo de su democracia. Pero éste no es solamente un tema de normas, sino también de conductas, y en consecuencia la contribución positiva del legislador pasa por crear los incentivos adecuados para encauzar las relaciones entre dinero y política.

De acuerdo con Karl-Heinz Nassmacher existen tres problemas fundamentales que las regulaciones sobre financiamiento deben tratar: la autonomía de los partidos políticos; la transparencia de todos los recursos financieros de los partidos y la aplicación de las normas correspondientes. A partir de estos tres aspectos medulares, Nassmacher identifica en la práctica comparada mundial cuatro opciones para la regulación del financiamiento de los partidos políticos. Tres de éstas se concentran y tratan en particular cada uno de los problemas, mientras que la cuarta opción, más amplia en su alcance pero más modesta en sus expectativas, combina y trata simultáneamente los tres problemas.

CARACTERÍSTICAS FORMALES Y REALES DEL FINANCIAMIENTO POLÍTICO

En el caso concreto de América Latina, los sistemas de financiamiento vigentes en la mayoría de los países no se corresponden con los cuatro modelos generales analizados en el punto anterior, sino que sus características más bien determinan un sistema que privilegia la regulación abundante, bajos niveles de transparencia, órganos de control débiles, un régimen de sanciones bastante ineficaz y una cultura proclive al incumplimiento. Factores como el régimen de gobierno, el sistema de partidos y la cultura política, pesan en la determinación

de las características fundamentales y en el funcionamiento de los sistemas nacionales de financiamiento.

El mapeo de las principales características formales y reales de dichos sistemas arroja el siguiente balance:

A. Las características formales

Entre las características formales más relevantes encontramos:

- i) En relación con el tipo de sistema de financiamiento, predomina en toda la región (94% de los países), con excepción de Venezuela, el financiamiento mixto, en el que los partidos políticos reciben tanto fondos públicos como privados para financiar sus campañas electorales y/o para sufragar sus gastos de funcionamiento ordinario.
- ii) La mayoría de los países (94%) cuenta dentro de su financiamiento público con subvenciones directas (en dinero o bonos) o indirectas (servicios, beneficios tributarios, acceso a los medios de comunicación, capacitación, etc.).
- iii) Los métodos de distribución del financiamiento público directo en la región son de tres tipos fundamentalmente: proporcional a la fuerza electoral (53%); un método combinado en el que una parte se distribuye equitativamente entre todos los partidos y la otra de acuerdo con la fuerza electoral (41%); y un tercer método en el que una parte se distribuye proporcional a la fuerza electoral y otra de acuerdo con la representación parlamentaria (6%).

- iv) En la mayoría de países (71%) se prevé algún tipo de barrera legal para tener acceso al financiamiento público. Estas refieren, específicamente, a que los elegibles para el subsidio mencionado obtengan un porcentaje mínimo de votos o que cuenten con representación parlamentaria.
- v) En cuanto al desembolso del financiamiento público si bien no existe un patrón homogéneo, prevalece el sistema que divide el desembolso en un monto anterior y otro posterior a los comicios (59%), seguido por el mecanismo de reembolso que se realiza después de las elecciones (24%) y en tercer lugar por el que se entrega antes de las elecciones (6%).
- vi) La mayor parte de países establece restricciones en cuanto al origen de las contribuciones privadas, predominando las prohibiciones de donaciones de gobiernos, instituciones o individuos extranjeros (72%) de contratistas del Estado (50%) y; de fuentes anónimas (50%). Algunos países establecen asimismo, límites al monto de las contribuciones privadas.
- vii) En la mayoría de los países (76%) se otorga a los partidos políticos acceso gratuito a los medios de comunicación estatales, privados o a ambos, predominando el acceso gratuito a los medios de comunicación del Estado, durante la vigencia de la campaña electoral.
- viii) En casi todos los países (94%) existe algún órgano encargado del control y la fiscalización del financiamiento de los partidos, tarea que ha sido asignada en la mayoría de los casos a los organismos electorales.

- ix) Finalmente, la mayoría de los países prevé un régimen de sanciones dirigido a castigar la inobservancia de la legislación sobre el financiamiento de los partidos y las campañas electorales. Entre éstas prevalecen, por un lado, las penas pecuniarias (83%) y, por el otro (aunque en menor medida) las sanciones administrativas o de otra índole (50%) que conllevan la eliminación del registro partidario o bien la reducción o suspensión de los fondos estatales para los partidos que han violado la ley.

B. Las características reales

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

En primer lugar, y en relación con los niveles de los gastos electorales de los partidos y el destino de los mismos, debemos señalar que a pesar de no disponer de datos cuantitativos globales definitivos al respecto, es posible afirmar, con base en el criterio de la mayoría de los expertos, que existe una tendencia al aumento del gasto, debido entre otros factores:

- a. Al crecimiento de la sociedad y la necesidad de los partidos políticos de llevar su mensaje a millones de votantes, lo que les obliga a invertir grandes sumas de dinero en los medios de comunicación electrónicos.
- b. Al aumento en la región de la cantidad de televisores entre los habitantes de cada país. Según el Informe de Desarrollo Humano de

1997, en América Latina, para ese año, había 200 televisores por cada 1000 personas. En 2000, el Banco Mundial registró 255 por cada 1000 habitantes. Este crecimiento ha convertido a la televisión en el medio ideal para transmitir los mensajes políticos, sobre todo en las campañas presidenciales.

- c. Al cambio en el modo de hacer campaña en la región, que se asemeja crecientemente al modelo norteamericano, donde la mercadotecnia electoral, los sondeos, los asesores de imagen y especialistas en producción se convierten en factores decisivos para llegar a los electores.

En segundo lugar, en relación con el origen de las contribuciones, los partidos han sufrido una disminución de las cuotas de los afiliados, mientras que el mayor volumen de las contribuciones proviene, en la mayoría de los países, de las grandes corporaciones. Paralelamente, el dinero procedente del crimen organizado y de actividades ilícitas como el narcotráfico, se presume que viene teniendo un mayor peso en el financiamiento político en la región. Si bien esta modalidad de financiamiento se caracteriza por la dificultad para ser detectada, debido a las hábiles y variadas formas que ella asume, su influencia puede ser medida a partir de los escándalos producidos con frecuencia en diferentes países. Entre ellos podemos citar a Colombia, Bolivia, Panamá y Guatemala.

En tercer lugar, cabe señalar que la estructura del financiamiento real en la región dista significativamente del esquema normativo, específicamente en lo que respecta a los mecanismos de control y a la aplicación de las sanciones debido a la debilidad de éstos y a la propensión a la impunidad.

En cuarto lugar, factores como el sistema de gobierno, el sistema de partidos, el sistema electoral y la cultura política, influyen de manera importante en relación con la vigencia real del marco jurídico. Esta afirmación se funda en lo siguiente: a) En relación con el sistema de gobierno

Como plantea Xiomara Navas-Carbó, el presidencialismo tiene una incidencia directa sobre las finanzas partidarias. Los sistemas políticos de América Latina se caracterizan por la combinación de sistemas presidenciales, con sistemas de representación proporcional y multipartidismo, si bien con diferencias importantes en cada uno de estos aspectos. De esta manera, son las elecciones presidenciales y no las legislativas, las que ponen en movimiento y determinan el destino de los grandes flujos de capital para las campañas electorales (Navas, 1998: 274-275).

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

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

b) En relación con el sistema de partidos

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

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

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

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

c) Con respecto al sistema electoral

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

En años recientes, la tendencia de la reforma electoral en América Latina ha sido pasar de una fórmula de mayoría simple o relativa (que predominó hasta fines de los 70) a un sistema de doble vuelta, con los consiguientes efectos sobre el régimen de financiamiento de los partidos y las campañas electorales: dos rondas electorales y por consiguiente la necesidad de más recursos.

Asimismo, el momento de la celebración de las elecciones presidenciales, en relación con las legislativas, es también un aspecto importante a tomar en consideración. Aunque en 12 de los 18 países las elecciones legislativas y presidenciales se celebran al mismo tiempo, en aquellos en los que no se celebran simultáneamente el requerimiento de recursos financieros se incrementa ante la necesidad de participar en una o más elecciones adicionales. Otros dos aspectos que demandan mayor cantidad de recursos son la utilización del voto preferente y la celebración de elecciones internas.

d) En lo que hace a la cultura política

El grado de profundización de los valores democráticos y un comportamiento acorde, tanto por parte de los líderes como de la ciudadanía, resulta esencial para la vigencia real de normas que regulan el financiamiento político.

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

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

LOS SISTEMAS DE FINANCIAMIENTO: PÚBLICO, PRIVADO Y MIXTO

El financiamiento público tiene una larga tradición en América Latina. En forma similar a muchos regímenes políticos de Europa occidental, se optó por éste

como una manera de evitar o disminuir la incidencia de intereses particulares y poderes fácticos en el desempeño de las funciones partidarias. Su objetivo es, por un lado, lograr condiciones más equitativas durante la competencia electoral entre los diversos actores políticos y, por el otro, una mayor transparencia en materia de financiación, orientada a mitigar los altos niveles de corrupción política.¹

En efecto, la idea que subyace al otorgamiento de financiamiento público, es que éste garantiza un nivel adecuado de recursos para que la competencia electoral sea precisamente eso: una competencia con opciones reales para las partes contendientes por el acceso a posiciones de gobierno, o para ganar espacios de representación parlamentaria sobre la base de oportunidades equitativas y no en función de mayores o menores caudales financieros, que pudieran convertir los procesos electorales en meros ritos democráticos con ganadores y perdedores predeterminados. La intención es conjurar, hasta donde sea posible, los riesgos palpables que entrañan para la competencia democrática que los partidos puedan ser prisioneros de grandes agentes del mercado, o incluso, de grupos de interés que operan al margen de la legalidad (Woldenberg, 2003: 20-21).

Un argumento adicional a favor del financiamiento público, es que éste se otorga con la intención de hacer que las operaciones financieras de los partidos, sus ingresos y sus egresos, corran por vías transparentes, conocidas y sujetas a los órganos de control y fiscalización del erario público. La idea es que al tratarse de recursos de los contribuyentes, los principios de transparencia y de control puedan estar garantizados de mejor manera.

¹ Otro de los propósitos del financiamiento público, según sus defensores, es liberar a las fuerzas partidarias de la “humillante tarea de pedir dinero”, permitiéndoles concentrarse en sus labores de tipo político. Ver Gidlund, G. (1991), p.25.

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

El reconocimiento anterior coincide, además, con el *status* jurídico que los partidos políticos tienen hoy en la mayoría de las legislaciones de la región. En efecto, en América Latina la doctrina mayoritaria se inclina en favor de la tesis que ve a los partidos políticos como asociaciones privadas que cumplen funciones públicas o de interés general, debiendo por tanto ser sujetos de financiación pública.

Obviamente, el financiamiento público también genera polémica. Así, múltiples argumentos reiteran la importancia de tomar conciencia del riesgo que se corre al sustentar el sistema de financiación en grandes aportes públicos, cual es la estatización, burocratización y osificación de los partidos (es decir la dependencia económica crónica de parte de éstos de los recursos estatales y la consiguiente pérdida de contacto con la sociedad), lo cual repercute en una merma de su libertad, en su acomodo al *status quo* y en su alejamiento de la cambiante realidad social (Del Castillo y Zovatto, 1998: 64-77). Otro tipo de riesgos que podrían ser generados por un financiamiento estatal excesivo, es que la dependencia casi exclusiva de los fondos públicos provoque el alejamiento del aparato central del partido de sus bases y reduzca su necesidad de acrecentar el volumen de afiliación partidaria (Gidlund, 1991).

Sin embargo, y sin desconocer algunos de los efectos negativos que podría generar un sistema que pivote fundamentalmente en fondos públicos, es preciso tener presente que uno basado exclusivamente en el financiamiento privado tiene también sus riesgos, entre ellos, permitir la influencia desmesurada de determinados individuos o corporaciones (legales o ilegales) sobre los partidos y los poderes públicos, frente a la necesidad de las agrupaciones partidarias y los candidatos por la obtención de recursos económicos, sin importar muchas veces la naturaleza de las fuentes; tendencia negativa que se fortifica debido a que los aportes de los afiliados desempeñan un papel cada vez menor en el financiamiento de los partidos políticos latinoamericanos.

De todas maneras, cabe apuntar en favor del financiamiento privado, que el provenir los recursos en su mayoría directamente de los ciudadanos debería ser visto, en principio, como una prueba del sano arraigo de los partidos en la sociedad en la que éstos operan, siempre y cuando existan limitaciones respecto a su origen, topes en relación con su monto, mecanismos de control efectivos y otra serie de garantías dirigidas a evitar el abuso y la desigualdad. Además, la necesidad de recolectar dinero puede tener efectos colaterales positivos, pues ésta constituye un poderoso incentivo para reclutar nuevos miembros. Asimismo, las actividades de búsqueda de fondos tienen el efecto de crear redes de simpatizantes que, en tiempos de campaña, estarán mejor preparados para cumplir tareas políticas.

En suma, la experiencia latinoamericana comparada evidencia las dificultades financieras de los partidos para sostenerse y consolidarse, así como los riesgos de que su financiamiento (tanto ordinario como electoral) sea exclusivamente privado. Como bien ha dicho José Woldenberg, es improbable

que los sistemas pluralistas alcancen y mantengan un equilibrio razonablemente equitativo y competitivo sin un financiamiento público (Carrillo, 2003: 23-24).

Por todo ello, y si bien somos de la opinión de que no existe un sistema ideal de financiación, nos pronunciamos a favor de un sistema mixto (la opción dominante en América Latina) debiendo cada país, en función de su situación particular y de los objetivos que se persiguen, determinar los porcentajes de dinero público y privado. Creemos asimismo, que para compensar los posibles riesgos burocratizadores del financiamiento público valdría la pena establecer un sistema de "*matching*", en virtud del cual un porcentaje de la ayuda pública esté condicionada a que los partidos recauden recursos por su propio esfuerzo, prefiriendo aquellos fondos que provengan de numerosas y pequeñas contribuciones, en lugar de pocas y grandes sumas de dinero.

EL FINANCIAMIENTO MIXTO

Un examen comparado de la legislación electoral de los países latinoamericanos muestra que todos sus ordenamientos electorales regulan el tema del financiamiento de los partidos, si bien en términos, modalidades y grados de intensidad variados. Así, mientras algunos ordenamientos cuentan con normas detalladas en esta materia, otros países en cambio, se caracterizan por contar con regulaciones generales y escasas. Vale sin embargo anotar, que algunos países como Chile y Perú, hasta ahora caracterizados por su exigua regulación en este tema, han aprobado recientemente leyes que procuran regular más detalladamente la financiación política².

² En Chile se aprobó la Ley No.19884 sobre Transparencia y límites al gasto electoral, en agosto de 2003. En Perú, en octubre del mismo año, se aprobó la Ley No.28094 de Partidos Políticos.

En relación con el tipo de financiamiento, predomina en toda la región (salvo en Venezuela) el sistema mixto. Si bien en algunos casos, como el de México, prevalecen los fondos públicos sobre los privados, en la mayoría de los países el financiamiento privado es mayoritario.

La regulación del componente público del financiamiento mixto: principales rasgos y tendencias

Un análisis de los principales rasgos y tendencias del financiamiento público en la región, muestra lo siguiente:

- Con el establecimiento en el 2003 del financiamiento público directo en las legislaciones peruana y chilena, se consolidó una tendencia en la región a instaurar en todos los países – salvo en el caso de Venezuela- el sistema de financiamiento estatal compuesto (directo e indirecto). Esta modalidad de financiamiento combina los aportes de dinero, bonos o préstamos (financiamiento directo), con el otorgamiento de facilidades en cuanto a servicios, infraestructura, exoneraciones, acceso a los medios de comunicación, entre otros (financiamiento indirecto).
- Los aportes del Estado se distribuyen principalmente con base en la fórmula de proporcionalidad en relación con el número de votos obtenidos en las últimas elecciones y en segundo lugar, mediante un método combinado en que una parte se distribuye equitativamente entre todos los partidos y la otra de acuerdo con la fuerza electoral. Si bien este criterio es razonable, porque considera el grado de arraigo social de cada partido y su caudal electoral, también es cierto que tiende a prolongar las

desigualdades entre los llamados partidos grandes y los pequeños, así como con los de reciente incorporación en la contienda político electoral. Ciertamente los propulsores de la igualdad señalan que estos requisitos bloquean el acceso de nuevas opciones lo que puede crear “una suerte de pugna entre *insiders* y *outsiders* de la arena electoral” (Woldenberg, 2003: 22).

Precisamente, estas razones han provocado que en algunos países se busque una combinación entre criterios de proporcionalidad y de equidad. Argentina, Brasil, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú y República Dominicana han establecido fórmulas híbridas en ese sentido.

- Además de estos criterios, otro elemento que incide en la equidad de la contienda, se refiere al momento del desembolso del financiamiento directo. Este es un elemento importante porque cuando no se prevé expresamente un sistema especial para incluir o dar facilidades a los nuevos o pequeños partidos, se corre el riesgo de poner en situación de desventaja a aquellas fuerzas políticas que participan por primera vez. En efecto, si la entrega del subsidio se realiza con posterioridad a las elecciones, es dable pensar que se desfavorece a aquellos partidos de reciente creación, con menores recursos financieros o con menor capacidad crediticia. No obstante ello, el subsidio posterior, que adquiere más bien la calidad de reembolso, puede tener efectos positivos en lo relativo al control de los gastos electorales. En cierta forma este último sistema contribuye a ejercer una mayor presión sobre las organizaciones políticas para que registren y reporten, en forma detallada y transparente, sus ingresos de origen privado y sus gastos reales. En este campo específico predomina en

- América Latina la fórmula que distribuye una parte antes de las elecciones y otra después (59% de los países).
- Una particularidad de las campañas políticas actuales, especialmente de las presidenciales, basadas fundamentalmente en el manejo de la imagen de los candidatos y en la difusión masiva de los mensajes políticos, hace del tema del acceso a los medios una cuestión clave. Destaca en esta área la importancia, cada vez mayor, de la televisión como factor determinante en la vinculación y comunicación de los candidatos con el electorado. De este modo, el apoyo más importante a señalar dentro del financiamiento público indirecto en la región, lo constituye el acceso gratuito de los partidos políticos a los medios de comunicación estatales o privados.
 - Existe una tendencia en la región a favor del financiamiento público para el fortalecimiento y desarrollo institucional de los partidos, incluidas actividades tales como la investigación, la formación y la capacitación de cuadros partidarios (Foro Interamericano sobre Partidos Políticos, 2004: 7). Tal es el caso de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, México, Panamá y Perú.

La regulación del componente privado del financiamiento mixto: principales rasgos y tendencias

Como se señaló anteriormente, no hay duda que el financiamiento privado constituye un recurso legítimo y necesario para los partidos políticos, el cual tiene virtudes y riesgos. Entre las primeras cabe destacar que ayuda a los

partidos políticos a afinar sus puentes de contacto con la sociedad, y que la necesidad de las organizaciones partidarias de buscar recursos más allá de los que les otorgan el Estado, hace que las mismas tiendan a mejorar la eficiencia en el manejo de sus presupuestos. Por su parte, el tráfico de influencias, la captura de la agenda del Estado y los escándalos de corrupción política, todos riesgos asociados al financiamiento privado, han determinado que la mayoría de los países (83%), hayan introducido prohibiciones en cuanto a su origen y algunos hayan impuesto límites en relación con sus montos. Solamente El Salvador, Panamá y Uruguay no establecen limitación alguna en esta materia. En general, a través del establecimiento de estas barreras o restricciones a las contribuciones privadas, se procura evitar grandes desequilibrios o asimetrías en las arcas de los partidos; disminuir la magnitud de las contribuciones "plutocráticas" y la consiguiente influencia indebida de los "fat cats" o de instituciones y grupos de interés sobre las instituciones y políticas públicas; así como impedir la vinculación de las agrupaciones partidarias y candidatos con dinero proveniente de actividades ilícitas, particularmente del narcotráfico.

Las principales modalidades en materia de prohibiciones y limitaciones son:

- En la mayoría de los países se establecen prohibiciones en cuanto al origen de las contribuciones privadas, destacando, en primer lugar, aquellas provenientes de gobiernos, instituciones o individuos extranjeros (72%); en segundo lugar las contribuciones de contratistas del Estado (50%) y en tercer lugar, las donaciones anónimas (50%).

- Además de las prohibiciones por su origen, que son las más comunes, existen también limitaciones en cuanto al monto de las contribuciones individuales, como en el caso de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, Guatemala, México, Paraguay y Perú.

Sin bien en principio estamos de acuerdo con la introducción de prohibiciones y límites a las contribuciones privadas, la experiencia latinoamericana demuestra que la facilidad de su regulación contrasta con la dificultad de asegurar su cumplimiento, más aun cuando la legislación no establece los mecanismos y recursos necesarios para garantizar su eficacia o la sanción en caso de trasgresión. De ahí que compartimos la opinión de los expertos que privilegian, como alternativa a las prohibiciones y limitaciones, utilizar mecanismos de rendición de cuentas y de divulgación amplia dirigidos a aumentar la transparencia del financiamiento político.

Resumiendo, como bien expresa De la Calle (2004: 21-45), aunque el financiamiento público ha cumplido en América Latina, en cierto grado, sus metas de fomentar la equidad, la autonomía y la transparencia, éste convive con un alto nivel de financiamiento privado rodeado de incertidumbre y sospechas. No debemos olvidar que estamos en una región con tradiciones políticas y culturales que favorecen el clientelismo y la impunidad, y que prácticas de subregistro, dobles contabilidades, estructuras paralelas, desvío de donaciones, etc., no son fáciles de erradicar de un día para otro. De ahí que la ley no sea el único instrumento disponible. Mecanismos culturales y pedagógicos también deben ser utilizados en la formación ciudadana para el acatamiento de las reglas y la búsqueda de la transparencia, y para fortalecer la inversión democrática.

Por todo ello, creemos que es urgente y fundamental instalar en las agendas políticas, tanto regional como nacionales, un debate profundo sobre el tema del financiamiento político que trate minuciosamente sus características; su impacto sobre las condiciones de equidad de la competencia electoral, sobre la autonomía de los partidos frente a los grandes grupos económicos, sobre los niveles de transparencia en el origen y destino de los recursos, sobre el fortalecimiento de los partidos y la institucionalización de los sistemas partidarios, sobre la cultura política, así como su papel en el proceso de consolidación de la democracia en América Latina.

EL ACCESO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS A LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

En cuanto al acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social, cabe distinguir, según se trate de la televisión, la radio y la prensa escrita. Sin embargo, como ya hemos mencionado, los métodos de hacer y participar en la política han cambiado sustancialmente en los últimos años. La política se expresa hoy, más que nunca, a través de los medios de comunicación social.

La relación de los medios de comunicación (en particular la televisión) con el financiamiento de la política es una relación de carácter complejo y hasta contradictorio. Por un lado, los medios juegan un papel central en la fiscalización de la conducta de los funcionarios públicos y de los políticos, pero por el otro, los medios electrónicos, en especial la televisión, son la causa principal –en la época actual de la “videocracia” y del homo videns³– por la que los partidos necesitan grandes sumas de dinero para llevar a cabo sus campañas electorales, especialmente las presidenciales.

³ Sartori, Giovanni (1999), p.159.

El acceso que los partidos políticos tienen a los medios de comunicación electrónicos en América Latina, puede verse como un *continuum* compuesto por diversas modalidades, que Rial resume de la siguiente forma (Rial, 2004: 47-75):

- ✓ Franja electoral gratuita y franja para expresión de pensamiento partidario en tiempo ínter electoral. Única forma de propaganda permitida. Se prohíbe el pago de espacios a fuerzas políticas. Puede ser en la televisión y también en la radio, o únicamente en alguno de esos medios. Esto solo se da en Brasil y Chile⁴.
- ✓ Combinación entre uso de franjas reguladas públicamente y libertad de contratación en un esquema de tres niveles. Una franja gratuita, más espacios pagos con fondos públicos, más espacios contratados privadamente.
- ✓ Franja electoral en medios estatales y privados, más posibilidad de contratar espacios privadamente. En algunos países también hay franjas fuera del período electoral.
- ✓ Franja en espacio estatal más posibilidad de contratar espacios privadamente. En todos los casos la franja estatal es prácticamente irrelevante y en algunos casos inexistente. La contratación de publicidad suele no tener límites.
- ✓ Libertad de contratación de tiempo en radio y televisión.

A partir de las modalidades citadas, surgen dos tendencias relevantes en la regulación: en primera instancia, la mayoría de los países (76%) confiere a los partidos espacios gratuitos en los medios de comunicación electrónicos, sobre todo

⁴ 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 la televisión pública. Por otro lado, se observa en la región la intención de otorgar este tipo de financiamiento indirecto exclusivamente para fines de propaganda electoral, siendo Brasil, Colombia, México y Perú los únicos países donde la legislación electoral especifica que el acceso de los partidos a los medios de comunicación es de carácter permanente. No obstante la existencia de beneficios estatales en este sentido, en la mayoría de los países queda aún mucho por avanzar en relación con la regulación referida al acceso a los medios, particularmente en razón de que los efectos alcanzados sobre la equidad en la contienda y sobre el control de los gastos electorales no parecen haber sido significativos, como se expone en el siguiente punto.

En cuanto al acceso de los partidos a la prensa escrita, en la mayoría de los países éste es amplio, si bien en algunos casos existen límites tales como en Costa Rica, Bolivia, Ecuador y Nicaragua.

La difícil tarea de garantizar el acceso equitativo a los medios de comunicación

El tema de los medios de comunicación está ligado a dos principios democrático-electorales básicos como son la equidad y el derecho a la información. Por una parte, todos los partidos deben tener la oportunidad de presentar a los ciudadanos, a través de los medios de comunicación, a sus candidatos, plataformas y programas electorales. Por otra, los electores deben tener la posibilidad de informarse adecuadamente acerca de las opciones electorales y de sus propuestas, como una base mínima para realizar una "elección informada".⁵

No obstante, en los hechos el principio de equidad resulta difícil de garantizar. Son varias las causas que obstaculizan el acceso igualitario de las

⁵ Ver al respecto, Goodwin-Gill (1994), pp. X-XIV. También Centro Carter (2003), p.40.

agrupaciones partidarias y sus candidatos a los medios de comunicación. Por un lado, los dueños y administradores de los medios frecuentemente se encuentran vinculados con poderosos grupos económicos y políticos. Aún en los medios de propiedad colectiva, es común que los que controlan las acciones tengan intereses específicos que promover o defender, que los lleven a privilegiar o brindar mayores espacios o tiempos a aquellos grupos políticos que, manifiesta o veladamente, representen dichos intereses.

Así, no obstante la existencia de iniciativas estatales en este campo, en la mayoría de los países aún existen profundas inequidades provocadas fundamentalmente por:

- (i) El predominio en la región de una fórmula que combina el acceso gratuito a los medios, especialmente a los estatales, con una alternativa de contratación de los medios privados poco regulada y por lo general difícil de controlar. La contratación privada produce frecuentemente desequilibrios entre los diferentes partidos, en la medida en que son éstos y los candidatos que disponen de mayores recursos los que tienen más acceso a los espacios privados.
- (ii) La baja audiencia que caracteriza, por lo general, a las televisoras y frecuencias del Estado.
- (iii) Los efectos de la revolución de las comunicaciones sobre el financiamiento de la política, deja desactualizadas determinadas disposiciones jurídicas que regulan el acceso de los partidos a los medios de comunicación. Si con la televisión por cable se generaron vacíos de regulación y dificultades para el control, la televisión satelital y la propaganda diseminada por "internet" produce mayores complicaciones. El hecho de que la televisión satelital se produzca y

transmita desde fuera de las fronteras nacionales, deja al Estado desprovisto de métodos de fiscalización, en la medida en que no tiene potestades sobre el espacio en que operan dichas empresas. Dificultades similares se enfrentan para regular el uso de "internet" con estos fines. Estos aspectos pueden incrementar la desigualdad, pues son los partidos con mayores recursos y contactos internacionales los que están en capacidad de incursionar en esta nueva modalidad para transmitir sus mensajes políticos.⁶

- (iv) Si bien en muchos países se establecen espacios gratuitos para los partidos, en pocos de ellos se contempla el apoyo para hacer frente a la producción de la propaganda, tarea para la cual se requiere de altas sumas de dinero..
- (v) El tratamiento de la noticia en programas políticos y en noticieros es, en algunos casos, parcializado a favor o en contra de determinados partidos o candidatos.
- (vi) La ausencia de capacidad de los organismos electorales, en la mayoría de los países, para llevar a cabo un efectivo seguimiento y control de la propaganda política y la comunicación social.

Los medios: disparadores del gasto electoral

Actualmente, la mayoría de los analistas en este tema concuerdan en que los costos de las campañas han ido en aumento, existiendo la percepción generalizada de que uno de los rubros más onerosos es el pago de la publicidad política en la televisión⁷.

⁶ Rial, Juan (1999). mimeo.

⁷ Ver De La Calle, Humberto. Capítulo 1 de la primera parte de esta obra.

No obstante, si bien existe acuerdo en el papel cada vez más importante que juegan los medios de comunicación, en particular la televisión, en la política en general y durante las campañas electorales en particular, no existe en cambio consenso sobre cuál debe ser el mejor camino a seguir. Para algunos, la regulación constituye una solución, mientras que otros estiman que los espacios gratuitos no resuelven el problema, en la medida en que los costos de producción de la propaganda son cada vez mayores. De los estudios que se han realizado hasta el presente, no puede decirse empero que el espacio gratuito o la limitación de tiempos posibles de uso de los medios de comunicación, especialmente la televisión, o la prohibición de la publicidad pagada, tenga una incidencia sustancial y que cambie el resultado electoral, pero sí parece claro que estas medidas han favorecido la convivencia y la tolerancia dentro del sistema político y que tienden a atenuar los niveles de corrupción asociados a la actividad política y a mejorar la deteriorada imagen de los partidos⁸.

Pero con independencia de este debate, lo cierto es que la televisión se ha vuelto inevitable debido a la manera en que se llevan a cabo las campañas electorales, sobre todo las presidenciales. De ahí que el desafío consista en que su utilización por los partidos repercuta positivamente en favor de su fortalecimiento y en el de la democracia.

En nuestra opinión, y dada la creciente importancia que han adquirido los medios de comunicación como disparadores del gasto electoral, especialmente en la televisión, durante las campañas presidenciales en varios países de la región, es importante que los gobiernos adopten reformas dirigidas a: i) Reducir la duración de las campañas⁹; ii) Poner límites a los gastos en medios de comunicación; iii)

⁸ Foro Interamericano sobre Partidos Políticos de la OEA (2003), *ibid.cit.*

⁹ El objetivo de reducción del tiempo de campaña tropieza, sin embargo, con múltiples dificultades. Están, por una parte, las resistencias que oponen candidatos interesados en posicionar su imagen con suficiente antelación como para lograr

Facilitar, vía recursos públicos, un acceso equitativo de todos los partidos a los medios de comunicación (tanto públicos como privados); iv) Propiciar un manejo profesional, pluralista y objetivo en el tratamiento de las noticias políticas y electorales; y v) Tratar de impedir la concentración de la propiedad de los medios en pocas manos¹⁰.

OBJETIVOS GENERALES PARA UNA REFORMA

Los procesos de reforma en materia de financiamiento político deben estar guiados por el objetivo básico de fomentar una competencia política abierta y libre, basada en condiciones de equidad y transparencia. El propósito fundamental pasa por lograr que sea el sistema el que controla al dinero y no el dinero al sistema. Por ello, toda reforma debe tener brújula, para no perder su norte, y ser realista y precisa en cuanto a sus objetivos, evitando buscar soluciones perfectas que suelen fracasar en la práctica.

De ahí la importancia de que tanto sus objetivos generales como específicos, así como los medios para alcanzarlos estén identificados adecuadamente. La experiencia comparada demuestra que frecuentemente las reformas privilegian los objetivos, pero ponen poco cuidado en el diseño del proceso, los mecanismos y los órganos dirigidos a asegurar el cumplimiento de los mismos.

ventajas iniciales contra sus adversarios e, incluso, presionar a sus propios partidos. Pero, además, se hace cada vez más arduo diferenciar los períodos electorales de los no electorales debido a las múltiples elecciones que el mismo desarrollo democrático demanda y establece, y porque al período electoral propiamente dicho hay que sumarle las campañas internas de las organizaciones políticas, que de internas sólo tienen el nombre pues se desarrollan con toda publicidad y como un elemento más de la campaña externa. Se requiere, por lo tanto, el desarrollo de criterios claros en esta materia por parte de los organismos de control.

¹⁰ Del Castillo P. y Zovatto, Daniel (1998), p. 20.

La premisa de que en materia electoral no existen verdades absolutas o soluciones ideales cobra aun mayor fuerza en el ámbito de la financiación política por dos razones principales: la estrecha vinculación del tema, tanto con las características del sistema político en general, como con las del sistema de partidos en particular, y la relación indisoluble que el tema presenta con los valores de la cultura política, lo que puede llevar a que una misma solución sea valorada de manera contradictoria en contextos nacionales diferentes.

Otras cuatro consideraciones son pertinentes en relación con esta cuestión. La primera de ellas radica en destacar la importancia de examinar el sistema de financiamiento no sólo en función de los objetivos buscados por la reforma y en relación con los efectos deseados sobre el sistema político y el de partidos, sino también respecto del grado de eficacia de las normas, así como de los efectos no deseados o perversos, evitando en todo momento caer en el error de llevar a cabo evaluaciones en abstracto y basadas en modelos ideales. La segunda, pasa por la necesidad de insistir que toda reforma al sistema de financiación sea parte integral de la reforma político-electoral en su conjunto, pues sus consecuencias afectan a aspectos de gran importancia, como la contienda ínter partidista, las condiciones de la competencia, el sistema de partidos y, consecuentemente, la propia credibilidad y legitimidad de la democracia misma. La tercera, consiste en comprender la verdadera naturaleza de esta problemática como la experiencia comparada lo enseña: un tema condenado a la sucesión de distintas reformas legales. De ahí la importancia de tener en cuenta su carácter fluctuante y coyuntural, pues la adopción de una solución, como ya dijimos, suele engendrar efectos no buscados que deben ser nuevamente corregidos mediante otra reforma legal. No en vano en Alemania, país que viene prestando a este tema atención destacada en los últimos 50 años, se le denomina la "legislación

interminable". Finalmente, la cuarta consideración aconseja evitar la sobrerregulación, legislando sólo aquello que pueda hacerse cumplir y que se pueda controlar. Experiencias tanto de países latinoamericanos como de Francia, Israel, España y Estados Unidos, demuestran que la incapacidad de hacer cumplir las normas destruye las buenas intenciones de los reformadores.

Dentro de esta línea de pensamiento y en nuestra opinión, todo proceso de reforma en materia de financiamiento político debería prestar atención a los siguientes objetivos generales:

- 1) *Garantizar una efectiva competencia electoral y promover la equidad política.* Los partidos y candidatos deben competir en condiciones de equidad. Una regulación adecuada del financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales es esencial para equilibrar las condiciones de la competencia electoral reduciendo las diferencias, en cuanto a recursos, que existen frecuentemente entre los llamados partidos grandes y los pequeños; posibilitando además el ingreso de nuevas fuerzas políticas. El acceso de los partidos a los medios de comunicación (en particular la televisión) en condiciones de equidad es fundamental.
- 2) *Incrementar la transparencia mediante el fortalecimiento de los mecanismos de rendición de cuentas y de divulgación.* La transparencia de las finanzas de los partidos no sólo permite a los electores decidir su voto con base en información adecuada y suficiente, sino que resguarda a los donantes de presiones políticas y, en sentido contrario, protege a los políticos de las presiones de los intereses privados. Por ello, es fundamental establecer mecanismos rigurosos de rendición de cuentas y divulgación de los ingresos y egresos de los partidos políticos, tanto en periodos electorales como entre elecciones.

- 3) *Reducir la necesidad de dinero controlando los disparadores del gasto electoral.* Medidas importantes para el logro de este objetivo son, entre otras: acortar la duración de las campañas electorales, establecer topes a los gastos de los partidos, prohibir o restringir la publicidad política pagada y otorgar financiación pública.
- 4) *Combatir frontalmente el tráfico de influencias, la corrupción política y el ingreso de dinero ilícito en las finanzas partidarias.*
- 5) *Mejorar el uso de los fondos públicos invirtiendo en el fortalecimiento de partidos democráticos.* Los partidos y la competencia política abierta y libre entre ellos son esenciales para la existencia, el funcionamiento y la sostenibilidad democrática, lo cual demanda que éstos tengan acceso, en condiciones de equidad, a recursos adecuados para financiar sus actividades ordinarias y electorales. Importa, asimismo, que parte de los fondos públicos, más que en propaganda y campañas electorales, se inviertan en actividades de investigación, formación y capacitación, y en el fortalecimiento y la institucionalización de partidos y sistemas partidarios democráticos.
- 6) *Consolidar el estado de derecho y fortalecer la capacidad de hacer cumplir las normas.* El cumplimiento es esencial en cualquier sistema regulatorio. Si no existe un mecanismo que obligue su observancia, las leyes — independientemente de sus buenas intenciones— tendrán poco valor. De ahí la importancia, como hemos insistido a lo largo de este trabajo, de contar con órganos de control fuertes y autónomos, así como con un régimen de sanciones eficaz, que combine adecuadamente incentivos con castigos.

En síntesis, el establecimiento de un sistema de financiamiento equitativo, transparente y sujeto a control, debe estar siempre determinado por los objetivos generales y específicos que se persiguen, responder a las particularidades y necesidades propias de cada país, y fundamentarse en una estrategia holística y bien articulada. Dicho sistema debe ser producto de una combinación de marcos legales efectivos y órganos de control eficaces, apuntalado por la actitud vigilante de la sociedad civil y de los medios de comunicación. Sin embargo, como ya se señaló, en la mayoría de los países de América Latina existe un bajo nivel de cumplimiento de las leyes, un reducido nivel de transparencia, órganos de control débiles y un régimen de sanciones poco eficaz. De ahí que no sea suficiente recorrer el camino de las reformas legales. Es preciso ir más allá. Como bien señala Humberto De la Calle, en este tema, hay mucho de entorno cultural y de pedagogía pública. Por ello, las reformas legales e institucionales serán poco efectivas si no son acompañadas del cambio necesario en la manera de hacer política, es decir, en la actitud, los valores y el comportamiento de los políticos.

CONCLUSIÓN

Estamos pues ante un tema no sólo técnico sino también político, complejo, controvertido, irresuelto, para el cual no existen panaceas ni fórmulas mágicas y cuyo perfeccionamiento se alcanza por aproximaciones sucesivas, más que por amplias y muy ambiciosas iniciativas de reforma.

Un buen sistema de financiamiento tiene que garantizar una competencia política abierta, libre y equitativa, y contribuir a fortalecer la confianza pública en los partidos, la política y la democracia, mediante el mejoramiento de la

transparencia. En este sentido, un sistema mixto (público y privado), con divulgación plena, y un órgano de control fuerte respaldado por un régimen de sanciones eficaz, son requisitos esenciales para el éxito de una reforma en esta materia.

El financiamiento público que se dé a los partidos debe guardar relación con los esfuerzos que éstos hagan para conseguir sus propios recursos, vía complementación de fondos (*matching*) o mediante reembolsos. Por su parte, un porcentaje del financiamiento privado debería provenir de las bases (*grassroots*) sin pretender que ésta sea la única fuente de recursos. La divulgación requiere la presentación de informes periódicos, auditoría, acceso público a la contabilidad y publicidad. El control demanda una autoridad autónoma (política y financieramente) e investida con suficientes poderes legales, para supervisar, verificar, investigar y, de ser necesario, instruir procesos. Cualquier cosa menos, como bien ha señalado K.Z. Paltiel, es una fórmula para el fracaso.

De ahí la importancia de generar una voluntad política genuina y firme a favor de reformas auténticas. En este sentido, es de capital importancia la presión pública permanente de la ciudadanía, demandando una política limpia y transparente, y una competencia electoral efectiva. El papel del sector privado, de los medios y de las organizaciones de la sociedad civil es igualmente crítico. Debe generarse, asimismo, un cambio positivo en la cultura política. Pero, obviamente, la responsabilidad principal recae en los políticos, quienes deben demostrar preocupación genuina por mejorar sus estándares éticos y por llevar a cabo un cambio real en la manera de hacer política. Su reputación y credibilidad como actores centrales del juego democrático depende de ello. Por lo tanto, además del consenso necesario que permita avanzar con las reformas, debe existir de parte de los dirigentes partidarios un verdadero compromiso de

respetar y cumplir las normas sobre financiamiento político, sin el cual no será posible pasar de la retórica a las buenas prácticas.

En efecto, uno de los temas principales de la actual agenda política regional es el fortalecimiento de los partidos y el rescate de la ética política perdida. La consolidación de la democracia en América Latina enfrenta hoy el desafío de mejorar la calidad de la política, reconectarla con la ética y ponerla al servicio de los problemas reales de la gente. Pero el cumplimiento de estos objetivos sólo se logrará con partidos más fuertes, más democráticos, más institucionalizados y firmemente comprometidos con estos propósitos y, en todo ello, la cuestión del financiamiento político juega un papel fundamental.

BIBLIOGRAFÍA

Navas, Xiomara (1998). La financiación electoral en América Latina, subvenciones y gastos. En: Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina. Compilado por Nohlen, D.; Picado, S. y Zovatto, D. México: Instituto Interamericano de Derechos Humanos / Universidad de Heidelberg / Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación / Instituto Federal Electoral / Fondo de Cultura Económica.

Woldenberg, José (2003). Relevancia y actualidad de la contienda política-electoral. En: Carrillo, M. et. al. Dinero y contienda político-electoral. México: Fondo de Cultura Económica / Instituto Federal Electoral.

Gidlund, G. (1991). Public Investment in Swedish Democracy. Gambling with Gains and Losses. En: Wiberg, Matti, Eds., The Public Purse and Political Parties. Public Financing of Political Parties in Nordic Countries, The Finish Political Association.

Del Castillo, Pilar & Zovatto, Daniel (1998). La financiación de la política en Iberoamérica. San José: IIDH/CAPEL.

Carrillo, Manuel et al (2003). Dinero y contienda político-electoral. México: Fondo de Cultura Económica / Instituto Federal Electoral.

Foro Interamericano sobre Partidos Políticos de la OEA (2004). ¿Es el

financiamiento un obstáculo para la participación política de la mujer?
Washington: Memoria del taller sobre la participación política de la mujer,
celebrado el 16 de diciembre de 2003, OEA/IDEA. www.upd.oas.org/fiapp

De La Calle, Humberto (2004). Financiamiento político: público, privado y mixto.
En: Griner, Steven y Zovatto, Daniel. De las normas a las buenas prácticas.
OEA/IDEA.

Rial, Juan (2004). Financiamiento político: el acceso de los partidos a los medios
de comunicación. En: Griner, Steven y Zovatto, Daniel. De las normas a las
buenas prácticas. OEA/IDEA.