

La financiación política y su impacto en la ética de la administración pública en América Latina * **Daniel Zovatto G.**

1. Introducción

América Latina vive -desde fines de la década de los setenta y hasta la fecha- el proceso de transición a la democracia más intenso y extenso de toda su historia ¹. Con la única excepción de Cuba, la totalidad de las autoridades políticas latinoamericanas son hoy resultado de procesos electorales libres y bastante competitivos, en la mayoría de los cuales se respetan las reglas de juego, sin querer con ello desconocer los serios problemas que aún subsisten en algunos países.

Con el (re)establecimiento de la democracia en América Latina y la consiguiente rehabilitación de los procesos electorales como elemento central de la competencia por el poder político (se celebraron más de 100 elecciones entre 1978-1996) ², los partidos recuperaron su papel de actores centrales de la escena política. De esta manera, las organizaciones partidarias quedaron legitimadas como entidades autónomas, provistas de personalidad jurídica plena mediante su constitucionalización y con funciones de carácter general e interés colectivo.

Integrados en este nuevo contexto, tanto los antiguos partidos como las nuevas organizaciones políticas empezaron a (re)activarse, volviéndose más notorios, especialmente durante los períodos electorales, mediante su trabajo proselitista. Consecuencia de ello, así como debido al progresivo encarecimiento de las campañas electorales, cada vez más apoyadas en la mercadotecnia, con asesores extranjeros, encuestas y "*focus groups*", los gastos político-electorales experimentaron un crecimiento exponencial ³. Asimismo, la necesidad no sólo de mantener aparatos partidarios en funcionamiento permanente sino, además, la de llevar a cabo campañas electorales crecientemente costosas, colocó a los partidos frente al problema de tener que recaudar grandes sumas de dinero, no importando muchas veces indagar acerca del origen de esos dineros o, incluso, cerrando los ojos cuando las evidencias eran muy obvias. Se fue abriendo así, paulatinamente, la puerta al financiamiento ilegal, al predominio cada vez mayor de fuertes grupos económicos, al tráfico de influencias, a la corrupción creciente, y al flagelo del narcofinanciamiento ⁴.

Por otra parte, y de manera similar a lo ocurrido en las democracias europeas, la gran mayoría de los países latinoamericanos introdujeron por ley, durante las últimas décadas, una subvención pública dirigida a ayudar a los partidos políticos a hacer frente a sus gastos propagandísticos y - en ciertos casos - también para las actividades permanentes de éstos. Las razones que motivaron la adopción de estas medidas fueron de índole diversa: i) aliviar la carga financiera de los partidos y al mismo tiempo fortalecer la independencia de éstos de cara a fuertes grupos económicos; ii) crear condiciones de mayor equidad en la competencia electoral entre los diversos actores políticos; y iii) disminuir, hasta donde ello fuera posible, las causas tanto del financiamiento ilegal, como del narcofinanciamiento y de la corrupción política. Junto a estas normas, se elaboraron también otras tendientes a regular lo relativo a las contribuciones de origen privado y se introdujeron asimismo ciertos mecanismos para ejercer un mayor control público sobre las transacciones financieras de los partidos.

Sin embargo, y pese a estas medidas, la necesaria independencia partidaria respecto de los intereses particulares se encuentra hoy amenazada como consecuencia de la creciente necesidad que tienen los partidos políticos de enormes sumas de dinero. De esta manera, el tema del "financiamiento político" -entendiendo por tal la política de ingresos y egresos de las fuerzas políticas tanto para sus actividades electorales como permanentes-, ha venido cobrando, al igual que en otras partes del mundo, una importancia cada vez mayor. La razón de ello es la proliferación de escándalos que han puesto al descubierto las prácticas ilegales de recaudación y contribución, contrarias a los fundamentos de una

(*) Documento presentado en el Foro Iberoamericano "Ética y Administración Pública", celebrado en Margarita, Venezuela, el 15 de octubre de 1997, bajo los auspicios del CLAD.

doctrina democrática y que evidencian, al mismo tiempo, las graves debilidades que existen actualmente en relación con los mecanismos de control previstos en las diferentes legislaciones electorales de los países de la región⁵. De ahí que este fenómeno constituya hoy, sin lugar a dudas, uno de los temas centrales de la agenda política latinoamericana, no sólo por sus efectos negativos (tráfico de influencias, narcopolítica, corrupción), sino también como *conditio sine qua non* -junto al importante y delicado tema del acceso a los medios de comunicación- para la celebración de procesos electorales verdaderamente competitivos⁶.

Por lo demás, este tema está estrechamente relacionado con el desencanto generalizado que actualmente siente la gente con la política y con los partidos políticos⁷. Los escándalos continuos de corrupción por una parte, y de narcofinanciamiento por la otra, no hacen otra cosa que profundizar el sentimiento de repudio que grandes sectores de la ciudadanía sienten respecto de la política y de los políticos, generando incluso en algunos países condiciones que afectan la estabilidad y gobernabilidad política⁸. País tras país, encuesta tras encuesta, constatamos la pobre imagen que la ciudadanía tiene de los partidos políticos y de sus dirigentes, a quienes perciben como corruptos, faltos de transparencia, persiguiendo únicamente sus propios intereses, e incumpliendo, en la mayoría de los casos, las promesas hechas durante la campaña electoral.

Lo anterior trae aparejado varias consecuencias negativas para la legitimidad del sistema democrático. La primera, la pérdida progresiva del prestigio de la política, la cual pasa a estar bajo sospecha, aunada a un crecimiento notable de la antipolítica y la consecuente aparición de "*outsiders*"⁹. La segunda, un pronunciado desinterés por la política lo cual se traduce, entre otras consecuencias, en un aumento de los votos en blanco y votos nulos, una disminución en la identificación y afiliación partidaria, así como en un incremento alarmante del abstencionismo (Colombia, Venezuela, Guatemala, El Salvador, Haití, para citar algunos de los casos más extremos y recientes). La tercera, el ensanchamiento de la brecha entre los ciudadanos y la política así como el incremento del cinismo de cara a ésta, todo lo cual repercute, de manera cada vez más clara, en una pérdida progresiva de la confianza respecto a las principales instituciones de la democracia representativa; fenómeno que de no ser corregido a tiempo, tarde o temprano, puede llegar a afectar la legitimidad misma de la democracia como sistema¹⁰.

Sin embargo, la clara centralidad y actualidad del tema contrasta con una marcada escasez de trabajos académicos sobre esta problemática, desde la perspectiva comparada, sobre nuestra región. Existen, eso sí, monografías, artículos y libros a nivel nacional, o bien análisis comparados sobre unos pocos países¹¹, pero no un estudio a nivel latinoamericano, comprensivo no sólo del análisis de los textos legales sino también de la información cuantitativa, similar a las obras editadas por Herbert Alexander "Comparative Political Finance" y "Financing Politics: Money, Elections and Political Reform", o la de Arthur B. Gunlicks "Campaign and Party Finance in North America and Western Europe"¹². Por ello, la pregunta ¿Cuánto gasta la política en Latinoamérica? sigue a la fecha sin respuesta. Sin embargo, parte de este vacío ha venido siendo progresivamente superado, si bien limitado a un enfoque estrictamente de Derecho Comparado, por dos excelentes estudios pioneros que sirvieron de base para la preparación de este trabajo. El primero, "Regulaciones sobre el Financiamiento Público y Privado de los Partidos Políticos. Estudio Comparado de 17 Países Latinoamericanos", elaborado por el IFE (Instituto Federal Electoral de México). El segundo, "La Financiación Electoral en América Latina. Subvenciones y Gastos", elaborado por Xiomara Navas Carbo, en el marco del Proyecto: "Tratado de Derecho Electoral Comparado", editado por Dieter Nohlen, Sonia Picado y mi persona. Cabe asimismo destacar, dentro de esta misma línea de trabajo, el proyecto de investigación comparado a nivel iberoamericano –el primero y único de su tipo a la fecha– que sobre este tema lleva a cabo actualmente el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, a través de su programa CAPEL, bajo mi dirección académica.

2. La financiación y su relación con la ética de la Administración Pública

Nadie niega hoy que el financiamiento político forma parte del debate actual sobre la corrupción y tiene, precisamente por ello, repercusiones importantísimas sobre la ética de la administración pública. Como ya tuvimos ocasión de expresar, el problema de la financiación de la política ha adquirido una importancia cada vez mayor. Por una parte, el costo creciente de las campañas electorales provoca que la incidencia del dinero sea cada vez más determinante. Como bien expresa Juan Melecio, "En política hay cuatro cosas que son importantes: el dinero, la disponibilidad del dinero, el uso que se le dé al dinero y los efectos del dinero" ¹³. Por tanto, la importancia del tema es obvia, entre otros, por los siguientes factores: i) la forma en que se utilice el poder del dinero para influenciar la selección y la elección de candidatos a puestos electivos; ii) el peligro que representa el dinero como fuente de compromisos en beneficio de intereses particulares en lugar del bien general; iii) la realidad de que la abundancia de dinero de unos y la carencia de otros puede afectar la efectividad del debate y el mensaje político; y iv) la probabilidad de que el uso impropio del dinero pueda dar margen a prácticas que afecten el resultado de la elección.

Desde esta perspectiva, es claro entonces que la influencia de los donantes es creciente y a menos que se establezcan correctivos a esta situación, se pone en juego la transparencia y legitimidad no sólo del proceso electoral sino del poder político mismo. Si a esto le sumamos, como bien expresa Humberto De La Calle, "la presencia del dinero negro en las campañas, la relación con la ética pública es evidente y las consecuencias sobre la legitimidad aún más vehementes". (Así) "... resultan indiscutibles los nexos entre financiación política y ética pública. En los casos más extremos, la infiltración de recursos provenientes de organizaciones del narcotráfico genera compromisos que se expresan en acciones de carácter legislativo que han sido reprochadas por la opinión pública. Varios intentos de modificar las normas sobre el enriquecimiento ilícito y otras dirigidas de modo directo o indirecto a favorecer ciertas actividades delincuenciales han abortado luego de un intenso rechazo de los medios de comunicación y la opinión pública en general. Pero al lado de este fenómeno específico, y con raíces quizás anteriores a él, se sabe que los compromisos derivados de la financiación pueden ser retribuidos con favores que hacen parte de un más amplio esquema de corrupción administrativa. Así mismo, los compromisos financieros adquiridos en exceso de los topes y limitaciones legales se convierten también en fuerza determinante para que los elegidos acudan igualmente a esquemas de corrupción en su propio beneficio. Mirado así el problema, es claro que todo esfuerzo en favor de la vigencia de los controles, el respeto a los límites y la transparencia y publicidad de la financiación política, no sólo contribuye al mejoramiento y legitimidad del sistema democrático sino también a la aclimatación de la ética en la administración pública" ¹⁴.

En efecto, desde el punto de vista teórico, el financiamiento de la política no debería, en principio, ser una actividad corrupta en sí misma ni llevar en sí el germen de la corrupción. Todo lo contrario, pareciera lógico y sobre todo necesario para la salud de la propia democracia la existencia de un cierto grado de financiación, tanto público como privado, del quehacer político y electoral por ser estas actividades centrales para la consolidación y sostenibilidad del sistema democrático.

Sin embargo, con demasiada frecuencia desafortunadamente, se identifica el tema del financiamiento de los partidos y de las campañas electorales como una de las causas principales de la corrupción política. Antes de continuar con nuestro análisis cabe señalar que por corrupción en el ámbito de la financiación política entendemos, para decirlo en palabras de Landfried, "el mal uso y abuso del poder, de origen público o privado, para fines partidistas o personales, a través de la violación de normas de Derecho" ¹⁵. Es decir, como bien señala Navas Carbo, la entrega de dinero o bienes, así como la prestación de servicios, que se realizan en forma encubierta y/o ilícita, a favor de un partido y/o candidato por una o más personas (natural, jurídica, nacional, extranjera o también

autoridad o funcionario público) con el fin de obtener un beneficio posterior¹⁶. De esto se desprende, como bien destaca la citada autora, que para poder hablar de corrupción en la recolección de fondos electorales, se debe en primer lugar determinar si la contribución es en sí ilícita, ya sea por la fuente de la cual proviene, por el monto de la misma, o bien por el fin con el que la misma se realiza.

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

Un primer punto a considerar pasa por el hecho de admitir que para la sobrevivencia de la democracia se requiere de un cierto grado de apoyo financiero dirigido a los partidos y a las campañas electorales. El debate pasa entonces por determinar el origen de esos fondos, el monto de los mismos, así como las razones o fines por los cuales se hacen esos aportes. Con base en los señalamientos previos, una primera observación recae en el hecho de que la falta de límites de gastos electorales aunada a la circunstancia de que generalmente son pocos los políticos que tienen acceso a grandes cantidades de dinero, conllevaría el peligro de que las personas o grupos con grandes recursos económicos serían los que en principio –y digo en principio y no necesariamente- estarían en condiciones de ganar siempre o casi siempre las elecciones debido precisamente al poder del dinero. Esta situación no sería en sí misma antiética ni corrupta, aunque con toda seguridad podríamos calificarla de injusta y no deseable ni para el funcionamiento de un auténtico sistema democrático ni para el desarrollo de una competencia electoral con condiciones de equidad entre los diferentes actores políticos. Cabe advertir, empero, que no pretendemos en modo alguno negar la importancia que para la vigencia de un sistema democrático tiene el hecho de poder contar con un régimen de financiamiento que le permita a los partidos políticos contar con los recursos adecuados para llevar a cabo sus funciones de manera satisfactoria. No estamos negando tampoco el papel necesario y positivo que el dinero debiera jugar en la política. Lo que nosotros proponemos es, ni más ni menos, una sana reducción de la influencia del dinero en la política, al mismo tiempo que la necesidad de encontrar métodos más democráticos y transparentes que impidan o dificulten que el financiamiento político degenera patológicamente en corrupción.

Una segunda observación pasa por admitir que si bien el dinero no asegura automáticamente y en un cien por ciento ganar las elecciones, existen a la fecha evidencias apabullantes acerca de la enorme influencia que éste tiene en materia política-electoral, tal como quedó demostrado –tan sólo para poner uno de los ejemplos mas claros y recientes- durante la pasada elección norteamericana. El dinero sí compra votos y no solamente en los Estados Unidos. Como expresaba con descarado cinismo Hank González, ex ministro de Carlos Salinas de Gortari, "un político pobre es un pobre político", o como solía decir un experto norteamericano "no hay campañas derrotadas sino empobrecidas".

Dado que para muchos las afirmaciones anteriores son correctas, ello determina que numerosos partidos y/o candidatos enfrentados con la necesidad de conseguir grandes sumas de dinero estén dispuestos a todo o a casi todo con tal de obtener los recursos financieros necesarios para hacer frente a sus costosas campañas electorales, incluso a comprometerse a pagar con favores una vez que llegan al poder. Y así, de este modo, es como el tema del financiamiento se convierte en una fuente de corrupción con consecuencias nefastas para la ética en la administración pública.

Obviamente, como expresa Navas Carbo, la relación entre financiación y corrupción es más clara y directa cuando la misma se da entre un representante del poder público ya en ejercicio de sus funciones y una parte interesada del sector privado, donde el fin perseguido por lo general va implícito –y ya ha sido definido- en y para el acto mismo de la entrega ilícita de dinero o favores¹⁷. Por el contrario, en el caso de políticos que no están aún en funciones, el potencial pago del favor sólo se esclarece a posteriori, y siempre y cuando el candidato que recibió el favor haya ganado las elecciones y ello le permita poder pagar a sus beneficiarios. De ahí precisamente la práctica de la mayoría de los contribuyentes privados de invertir en favor de varios candidatos al mismo tiempo con el objeto de diversificar los riesgos de sus "inversiones" políticas.

En cuanto a la manera de pagar estos favores esta suele ser muy variada y depende tanto de las circunstancias como de la naturaleza del arreglo negociado en su momento. En algunos casos, estos compromisos comportan un dar o un hacer; en otros, por el contrario, constituyen un no hacer o abstenerse. En algunos casos comportan dar apoyo o "hacer la vista gorda" protegiendo de este modo actividades o sujetos que están en la ilegalidad; en otras circunstancias implican adoptar una política determinada en favor de tal o cual grupo de presión. Otras prácticas incluyen, por ejemplo, impulsar desde el gobierno una política en favor de una nación determinada (cláusula de nación más favorecida); pagar el apoyo financiero recibido mediante el otorgamiento de contratos, o bien eximiendo a una industria determinada de pagar impuestos, a pagar menos, o protegiéndola mediante el uso de tarifas (preservando así monopolios nacionales en perjuicio de los consumidores), o no tomando una acción en su contra (por ejemplo en el caso de la industria de cigarrillos, juegos de azar o prostitución).

Evidentemente, la existencia de estos males no es exclusiva de nuestra región. Países como Italia¹⁸, España¹⁹, Japón²⁰, Francia²¹, constituyen claros ejemplo de ello. De fecha más reciente es el escándalo norteamericano, país en el que tanto el Presidente Clinton como su vicepresidente Gore se encuentran actualmente en el centro de un escándalo político como consecuencia del financiamiento ilegal proveniente del extranjero durante la pasada elección de 1996 así como de ciertas actividades llevadas a cabo por Gore. Si bien hasta ahora, en las audiencias llevadas a cabo por la Comisión que preside el senador republicano Fred Thompson, no se han encontrado pruebas suficientes de que haya habido un intento sistemático para inyectar fondos extranjeros al sistema de financiamiento norteamericano o de que el vicepresidente llevó a cabo actividades ilegales, lo que sí ha quedado claro es, por un lado, que durante la campaña electoral de 1996 literalmente se derrumbó el sistema de límites a las contribuciones electorales y la plena revelación del origen de los fondos en ambos partidos, y, por el otro, que fluyeron ilegalmente contribuciones del extranjero, sobre todo provenientes de corporaciones asiáticas, con el objetivo de lograr influir en la política que la Casa Blanca adoptase en relación con esta región²².

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

Consecuencia de la suma de estos factores, el sistema de financiamiento político está hoy, en la mayoría de nuestros países, bajo sospecha. La paradoja es, como lo demuestran las encuestas, que pese a que cada día las campañas electorales cuestan más, la ciudadanía confía cada vez menos en los políticos; que existe, lamentablemente, un alto grado de campañas negativas; y que los intereses particulares, los cuales han adquirido una influencia desproporcionada, dominan en gran medida el escenario político en detrimento del interés general. Todo ello unido a los escándalos frecuentes de corrupción, tráfico de influencias y narcotráfico han traído un marcado descrédito del financiamiento político el cual, de no ser adecuadamente atendido, puede poner en peligro la legitimidad del sistema democrático mismo. Urge por tanto reformar el sistema, reducir los costos de las campañas, disminuir el poder del dinero, aminorar la influencia de los intereses particulares en el proceso político, al mismo tiempo que abrir el sistema en la dirección de mayores niveles de transparencia y equidad.

3. Principales rasgos comparados de la financiación política en Latinoamérica

En este punto pasamos revista, desde la perspectiva comparada, a las cuestiones que por su naturaleza guardan relación importante entre la financiación política y la ética en la administración pública.

3.1. Los sistemas de financiación: público, privado y mixto

Una primera cuestión tiene que ver con los sistemas de financiación política. Como regla general, la financiación de los partidos tiene cuatro fuentes principales: i) las cuotas de los afiliados, ii) las donaciones de terceros, iii) los recursos propios del partido, y iv) el financiamiento público. Por ende, todo sistema de financiación debe escoger entre tres escenarios posibles: i) sólo financiación pública; ii) únicamente financiación privada; o bien iii) un sistema mixto, resultado de la combinación de las dos primeras opciones ²³.

Frente a la importancia creciente que los recursos financieros tienen para la actividad partidaria, pareciera ingenuo suponer que la independencia de las organizaciones políticas pudiera asegurarse por la sola vía del control electoral, por más informada que esté la ciudadanía. Por consiguiente en América Latina, al igual que en muchas democracias europeas, se optó por el financiamiento público como una manera de evitar o disminuir la incidencia de intereses particulares y poderes fácticos en el desempeño de las funciones partidarias. Así, el objetivo que se trata de alcanzar con ello es, por un lado, crear condiciones más equitativas durante la competencia electoral entre los diversos actores políticos, así como una mayor transparencia en materia de financiación y la consiguiente disminución de la corrupción política. Sin embargo, vale la pena ser conscientes del riesgo que se corre al recostar el sistema de financiación en grandes aportes públicos, cual es la "estatalización" 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 y en el alejamiento de los partidos de la cambiante realidad social.

En el otro extremo (sistema basado sólo en la financiación privada), la ausencia de una financiación estatal puede llevar a una desmesurada influencia de ciertos sujetos o empresas (legales o ilegales) sobre los partidos que financian, frente a la desesperación de éstos por conseguir recursos financieros a como sea y de quien sea. Del lado positivo cabe apuntar en favor de esta modalidad el hecho de que al provenir el apoyo financiero en su mayoría de parte de los ciudadanos, en principio y siempre y cuando existan topes a las contribuciones individuales y otra serie de garantías que veremos más adelante, ello debería ser visto como una prueba del sano enraizamiento de los partidos en la sociedad dentro de la cual éstos operan.

La tercera opción pasa por buscar un balance mediante un sistema mixto (público y privado), que trate de evitar, por un lado, la excesiva dependencia de los partidos respecto del Estado y por tanto la consiguiente osificación y alejamiento de éstos de la sociedad, pero, por el otro lado, que evite asimismo la influencia excesiva de ciertos sujetos o empresas sobre los partidos o candidatos a los que apoyan, así como el fenómeno del financiamiento ilegal y del narcofinanciamiento. Este es hoy el sistema mayoritario vigente en América Latina. En efecto, si pasamos revista comparada a la legislación electoral latinoamericana constatamos que la totalidad de los ordenamientos electorales de los países estudiados -17 en total- regulan el tema del financiamiento de los partidos en sus ordenamientos jurídicos, y que la mayoría de los países estudiados cuentan con un sistema mixto de financiación -público y privado- si bien con una gran diversidad de combinaciones ²⁴.

3.2. Las modalidades de la financiación pública: directa e indirecta

La mayoría de los 17 países estudiados reconocen la obligación del Estado de aportar fondos públicos así como el derecho de los partidos políticos a percibir, bajo variadas modalidades,

financiamiento público para el desarrollo de sus actividades, sean éstas de carácter general y permanente, o bien aquellas otras relacionadas exclusivamente con las campañas electorales, sea bajo la modalidad del financiamiento público directo (entrega de dinero) o indirecto (facilitándole el uso gratuito de servicios estatales, tiempo libre en los medios oficiales, exoneraciones impositivas, etc.). Así, más de la mitad de los 17 países analizados (entre ellos: Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay y Venezuela) reconocen el derecho de los partidos de recibir financiamiento público directo.

Un análisis más en detalle del financiamiento público evidencia asimismo que existen diversas tipologías o modalidades dentro del mismo: a) permanente, cuando no se limita a los gastos de campaña, y b) temporales, cuando sólo tiene por finalidad cubrir los gastos de éstas. Así, mientras algunos países cuentan con un sistema dual -permanente y temporal- (Argentina, Colombia, Ecuador, México y Paraguay), otros en cambio cuentan únicamente con un sistema permanente (Brasil), o sólo electoral (Costa Rica, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Venezuela). Finalmente, un determinado número de países (Bolivia, Chile, Panamá, Perú, República Dominicana) poseen únicamente un sistema de financiación pública indirecta.

Dentro del financiamiento público la modalidad más común entre los países estudiados es la de financiar las actividades electorales de naturaleza temporal, sea de manera directa o indirecta, para un total de 15 de las 17 legislaciones consultadas. Por el contrario, en sólo 7 de los 17 países analizados el Estado contribuye a solventar los gastos permanentes de funcionamiento de los partidos políticos, mientras en 5 de ellos (Bolivia, Chile, Panamá, Perú y Uruguay) los partidos políticos no reciben ningún tipo de financiamiento público directo, si bien en los cuatro primeros casos existe alguna forma de subvención estatal indirecta que en cierta medida, aunque limitada, trata de compensar dicha carencia. El propósito de otorgar esta ayuda estatal indirecta obedece, por un lado, al hecho de ayudar a los partidos políticos a solventar sus gastos durante las campañas electorales y, por el otro, a tratar de disminuir las diferencias económicas entre los diferentes actores políticos, mediante un mecanismo diferente al de entregarles directamente dinero.

Revisando la legislación comparada de 17 países latinoamericanos constatamos diversas modalidades por medio del cual se canaliza esta ayuda pública indirecta, destacando entre ellas las siguientes:

- a) El acceso gratuito de los partidos a los medios de comunicación oficiales o privados en los que el Estado dispone de un tiempo de difusión gratuito (Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Perú);
- b) Franquicias postales especiales y en algunos países tarifas telefónicas (Argentina, Colombia, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y Perú); y
- c) Desgravaciones fiscales o exoneraciones de impuestos (Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Nicaragua, México, Panamá y Paraguay).

Obviamente que de estos diferentes mecanismos, el de mayor importancia y frecuencia es el que refiere al libre acceso de los partidos a los medios de difusión estatales debido no sólo a la importancia que los mismos tienen durante las campañas sino al elevado costo económico que ello representa. La inmensa mayoría de los países que lo tienen regulado en sus respectivas legislaciones (9 de 11), otorgan este beneficio a la totalidad de los partidos que participan en las elecciones. En 6 de estos 9 casos, el tiempo de emisión se distribuye por partes iguales mientras en los 3 restantes, en proporción a los votos obtenidos en las últimas elecciones. Otros países, tales como Venezuela y Brasil, fijan en cambio una barrera legal, excluyendo -en una primera fase- a ciertas fuerzas políticas y distribuyendo luego los espacios de emisión por partes iguales entre los titulares seleccionados de dicha manera.

Sin embargo, esta forma de subsidio público resulta en la práctica menos eficiente de lo que aparenta serlo en la ley, si consideramos que los medios de comunicación estatales suelen ser canales de menor audiencia que los comerciales²⁵. Por otra parte, si en las leyes respectivas no se regula lo

tocante a las tarifas y forma de contratación de los medios privados de comunicación, se corre el riesgo de que prevalezcan condiciones iniquitativas para las fuerzas políticas dependiendo de su capacidad económica. Los efectos de este vacío legal son obvios: más propaganda a quien disponga de mayores recursos. Precisamente por ello es que ciertos países incluyen regulaciones en esta dirección, como por ejemplo en Brasil, Chile, México y Bolivia; países estos en los que existen normas que limitan la libertad de contratación, indicándose que las emisoras privadas deberán ofrecer sus servicios, concediendo el mismo tiempo y las mismas tarifas a todos los postulantes políticos. Otros países, por ejemplo, Bolivia, Ecuador y El Salvador establecen en cambio que los precios para la propaganda política no podrán exceder aquellos previstos para la publicidad comercial.

En cuanto a la eximición del pago de las tarifas postales, telegráficas y/o telefónicas, este beneficio está contemplado en los países arriba citados bajo modalidades diversas, ya que mientras en Argentina, Honduras, Panamá y México, los partidos lo disfrutaban de manera permanente, en Colombia en cambio se le otorga a los partidos solamente durante la campaña electoral. Finalmente, en cuanto a las exoneraciones de determinados impuestos, su importancia depende estrechamente de cómo se aprovechan efectivamente estas medidas en los diferentes países. Si bien es cierto que las exenciones de impuestos aduaneros (para la importación de vehículos, artefactos o implementos para las campañas) y las exenciones de imposiciones fiscales (sobre las donaciones entregadas a los partidos) buscan aminorar los gastos de las organizaciones políticas, en la práctica este tipo de medidas tienen poca importancia y, lo que es peor, se prestan para un sinnúmero de abusos y actos de corrupción. En efecto, por un lado, son pocas las importaciones que se efectúan exclusivamente para fines electorales y, por el otro, cuando se hacen donaciones, éstas suelen realizarse a través de vías indirectas que no constan en las cuentas partidistas.

3.3. Las actividades objeto del financiamiento público

De los países que cuentan con alguna forma de financiación pública, importa distinguir entre las diferentes modalidades de ésta, a saber: a) Financiamiento público directo e indirecto; y b) así como entre el financiamiento de carácter permanente, destinado a sufragar las actividades ordinarias de los partidos, del financiamiento temporal, es decir aquel limitado a subvencionar los gastos de las campañas electorales.

Un análisis comparado en torno a las actividades que son objeto de financiamiento demuestra, como ya tuvimos ocasión de adelantar, que la tendencia mayoritaria en Latinoamérica (10 de 17 países) en materia de financiamiento público directo es en favor de financiar únicamente las actividades temporales; 6 países por su parte financian únicamente las actividades permanentes de los partidos, mientras sólo 5 países financian ambas, es decir, tanto las actividades permanentes como las temporales. Finalmente cabe anotar que en 3 países (Colombia, Honduras y Paraguay) si bien los partidos siguen siendo los destinatarios principales de la ayuda estatal, las respectivas legislaciones contemplan igualmente subsidios estatales directos para sufragar los gastos de las campañas electorales de los candidatos independientes, con reglas iguales a las aplicables a los partidos políticos.

Respecto del financiamiento público indirecto, éste también puede ser de carácter permanente o temporal, si bien la tendencia mayoritaria es a otorgarlo más para cubrir gastos de campaña que para los gastos de funcionamiento permanente de los partidos. Así, salvo en contados casos, México por ejemplo, el acceso gratuito a los medios de comunicación del Estado se prevé únicamente para la fase electoral; lo mismo podemos sostener respecto a las otras modalidades indirectas, aunque en ciertos casos sí se establecen determinadas exenciones con validez permanente.

Resumiendo, en términos generales cabe señalar que en Latinoamérica la subvención estatal para las actividades electorales o temporales de los partidos es más común que la destinada a las actividades permanentes de las organizaciones partidistas. En efecto, mientras en 10 países el Estado ayuda directamente a los partidos a costear los gastos de las campañas electorales, haciendo entrega directa de

recursos financieros, y en otros 6 países donde no se establece este tipo de aporte directo la legislación sin embargo prevé una ayuda indirecta (ej. acceso gratuito a los medios de comunicación durante el período electoral), por el contrario sólo 7 países contemplan la contribución estatal para sufragar las actividades permanentes de los partidos.

3.4. El momento de la entrega del financiamiento público directo

Un cuarto punto a considerar guarda relación con el momento de la entrega del financiamiento público directo. Obviamente, el hecho de que el aporte estatal se otorgue antes o después de la realización de las campañas, no sólo tiene efectos en propiciar o restringir la participación electoral de ciertos partidos, sino además otras consecuencias de importancia en cuanto a la mayor libertad o dependencia de los partidos frente al dinero. En efecto, el que la entrega del subsidio se realice una vez que ya hayan tenido lugar las elecciones, desfavorece a aquellos partidos de reciente fundación, con menos recursos financieros o con menor capacidad crediticia que otros. No obstante, el subsidio posterior, que adquiere más bien la calidad de un reembolso, puede tener efectos positivos en lo relativo al control de los gastos electorales. Para algunos este último sistema contribuye a ejercer una mayor presión sobre las organizaciones políticas para que contabilicen en forma más detallada y transparente sus ingresos de origen privado y sus costos reales propagandísticos, sirviendo así de incentivo para que los partidos adquieran la costumbre de llevar una contabilidad continua y detallada sobre los subsidios estatales y los costos que con estos fondos pudieron cubrir.

Revisando comparativamente la legislación latinoamericana no encontramos una tendencia definida sobre este particular; existen por el contrario tres modalidades principales: ex ante, ex post y mixta. Así, un primer grupo de países (Colombia, Ecuador, Venezuela) cuentan con un sistema de reposición posterior, y por ende el cálculo se hace con base en los resultados electorales alcanzados en la elección inmediata anterior. Un segundo grupo de países (El Salvador y Paraguay) cuentan en cambio con un sistema mixto, ya que en estos casos a los partidos se les entrega, además de la reposición, un financiamiento previo. Por su parte, un tercer grupo de países (México) cuentan con un sistema de subvención previa, la cual como su nombre lo indica se le entrega a los partidos antes de los comicios y se calcula con base en la votación anterior. Respecto de esta última modalidad cabe advertir, que cuando no se prevé un sistema especial para incluir a los nuevos o pequeños partidos -lo que sí ocurre en algunos países: Argentina y El Salvador por ejemplo-, se corre el riesgo de poner en situación de clara desventaja a aquellas fuerzas políticas que participan por vez primera.

3.5. Límites a los gastos de la campaña electoral

Un estudio comparado de la legislación de los ya citados 17 países latinoamericanos evidencia que en la mayoría de los casos no existe ningún tipo de disposición dirigida a limitar los gastos erogados durante las campañas electorales.

Sin embargo, en los últimos años viene registrándose un movimiento en varios países de la región dirigido, por un lado, a poner límites a los gastos de campaña y, por el otro, a propiciar una disminución de la duración de las campañas. Así, un número de países, si bien hasta ahora reducido, entre los que cabe citar a Brasil, Colombia, Costa Rica y México, tienen en sus legislaciones normas destinadas a fijar límites a los gastos electorales. Sólo a título de ejemplo cabe citar los casos de Brasil y México. En el primero, cuya Ley Orgánica de Partidos Políticos faculta, por una parte, a la autoridad electoral para fijar, durante los períodos electorales, límites a los gastos que pueden erogar los comités de campaña partidistas y, por el otro, ordena que en los estatutos partidistas se incluyan normas que habiliten a sus órganos de administración financiera para fijar las cantidades máximas que pueden gastar sus candidatos. En el caso de México, una de las principales innovaciones introducidas por la reforma de 1993 y la de 1996 fue precisamente el establecimiento de mecanismos para fijar topes máximos a los gastos que los partidos políticos, coaliciones y candidatos pueden erogar durante las

campañas para la elección de Presidente de la República, senadores y diputados. Para tales efectos, la ley faculta a los órganos de dirección de la autoridad electoral fijar los límites correspondientes, considerando una serie de criterios y elementos puntualmente previstos por la propia ley.

3.6. Las restricciones o prohibiciones a los partidos políticos

En un número considerable de países (entre ellos, Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua y Paraguay) las leyes electorales contienen disposiciones expresas que imponen a los partidos políticos una serie de restricciones o prohibiciones. Por el contrario, en otro grupo de países (El Salvador, Panamá, Perú, Uruguay) los ordenamientos legales no contienen ninguna disposición específica en este sentido.

Este tema es importante, ya que el mismo permite establecer la legalidad o ilegalidad de las contribuciones partiendo del hecho de si existe o no una infracción a la legislación vigente en materia de financiamiento. A nivel comparado latinoamericano encontramos que existe un gran margen de acción para los donantes privados nacionales, dado que las restricciones más comunes en la mayoría de los países pasa únicamente por la prohibición de los aportes de origen extranjero. Es en relación con estas contribuciones del exterior donde se está poniendo últimamente mayor énfasis en varios países dirigidos a establecer su prohibición o allí donde ésta existe a fortalecer los mecanismos de control y supervisión sobre la misma.

Un análisis comparado de la legislación estudiada evidencia que las principales categorías de restricciones o prohibiciones versan, en general, sobre los siguientes aspectos:

- a) Prohibición de gestionar aportes, donativos, contribuciones o subvenciones de otros gobiernos, organismos internacionales o instituciones extranjeras;
- b) Prohibición de recibir contribuciones o donaciones provenientes de órganos o instituciones gubernamentales y/o concesionarios de obras y servicios públicos;
- c) Prohibición de recibir contribuciones o aportes de empresas mercantiles sin fines de lucro;
- d) Prohibición de recibir aportes o donaciones de organizaciones sindicales, patronales o profesionales;
- e) Prohibición de recibir contribuciones o donaciones anónimas;
- f) Prohibición de recibir contribuciones o donaciones de personas que se encuentran en condiciones de subordinación administrativa o en relación de dependencia, cuando estas sean impuestas obligatoriamente por los superiores jerárquicos o empleadores;
- g) Prohibición de recibir contribuciones de empresas que exploten juegos de azar; y
- h) Prohibición de realizar aportaciones o donativos de los ministros, iglesias o agrupaciones de cualquier religión o secta.

Sin embargo y pese a este amplio catálogo de prohibiciones, lo cierto es que en los hechos la vigencia real de estas disposiciones es muy limitada como consecuencia, entre otros factores, de la debilidad de los mecanismos de control previstos así como por la dificultad de imponer sanciones de peso en caso de un incumplimiento de las normas.

3.7. Obligaciones de los partidos, con particular énfasis en la rendición de cuentas

Este tema constituye uno de los aspectos de mayor importancia en relación con la problemática de las finanzas partidistas, en particular dada su conexión estrecha con los fenómenos de corrupción, financiamiento ilegal y narcofinanciamiento. Por ello, la gran mayoría de los países latinoamericanos (entre los que cabe citar a Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Uruguay y Venezuela) establecen en sus legislaciones algún tipo de obligación para los partidos políticos en este ámbito -la cual suele ser proporcional con la existencia o no de un financiamiento público directo en el país en cuestión-, siendo la más frecuente de ellas, y en muchos casos la única, la obligación de rendir cuentas sea ante la autoridad electoral o bien ante alguna otra instancia competente acerca del origen, manejo y destino de

sus recursos financieros. Las regulaciones a este respecto las encontramos en todos los países donde existe el financiamiento público directo. Aquí, las excepciones son, entre otras, los casos de Chile y Panamá, cuyas legislaciones sí hablan de la necesidad de parte de los partidos políticos de llevar libros de ingresos y egresos pese a la inexistencia del aporte público directo.

Sin embargo, y pese a la existencia en varios países de normas que le imponen a los partidos la obligación de llevar contabilidad de ingresos y egresos, lo cierto es que con demasiada frecuencia las organizaciones partidarias no cumplen este requisito con seriedad, en particular en lo que refiere a los aportes de origen privado, debido en gran parte a la debilidad de los mecanismos de control previstos en la mayoría de las legislaciones, la poca aplicabilidad de las sanciones en caso de violación de las normas, así como al poco interés que los partidos tienen en dar a conocer sus fuentes de financiación.

Por lo demás, en un elevado número de estos países, la legislación electoral limita la obligación de rendir cuentas a los gastos de campaña, las cuales deben ser presentadas con posterioridad a la elección, en la mayoría de los casos incluso varios meses después. Por el contrario, en un número reducido de países (Argentina, Brasil, Honduras y México) la normativa electoral dispone en cambio que la rendición de cuentas comprenda no sólo un informe financiero anual, sino también un reporte específico acerca de los gastos erogados durante cada campaña electoral.

En cuanto a la forma en cómo deben presentar los partidos sus movimientos financieros, se establece la elaboración y presentación de una contabilidad detallada que contenga los ingresos y egresos de los mismos, por lo general respaldada por los documentos respectivos y, en algunos casos (Argentina, Ecuador, Honduras y Guatemala), existe asimismo la obligación adicional de que dicha información deba ser verificada por un contador reconocido.

Por su parte, varias legislaciones exigen a los partidos conservar sus cuentas durante cierto tiempo (así, por ejemplo, en Argentina, 3 años; en Brasil y Ecuador, 5), lo que en principio posibilita que también los ciudadanos puedan enterarse de los movimientos económicos de estas organizaciones, siempre y cuando se establezca la publicidad y el acceso del electorado a la información en cuestión. En Argentina y Brasil se dispone la publicación de la misma en el Boletín o Diario Oficial y, en Chile, se prescribe que un juego de copias quedará a disposición del público. Este aspecto cumple una función informativa que permite al elector conocer en forma más precisa el origen y cuantía de los fondos partidarios, así como la forma y monto de los egresos totales y electorales de las organizaciones políticas.

En materia de periodicidad (es decir la frecuencia con la que se debe realizar el control), ésta obviamente, tiende a ser de carácter permanente en aquellas legislaciones donde se concede un financiamiento público directo para las actividades ordinarias de los partidos y, temporal en aquellos países donde la contribución estatal es sólo para fines propagandísticos. Las disposiciones respectivas son muy variadas y en los casos donde se establece la presentación de las cuentas partidistas, la periodicidad puede consistir simplemente en la obligación de que éstas estén a disposición del órgano competente (Guatemala y Venezuela) o bien que sean presentadas anualmente (Honduras, México, Ecuador, Argentina, Chile y Brasil) y/o en épocas de campaña, antes (Costa Rica) o después de los comicios (Honduras, Argentina y Paraguay).

Finalmente, en relación con el órgano encargado del control, en los once países latinoamericanos cuyas legislaciones expresamente establecen uno, éste es el órgano supremo electoral, salvo el caso particular de Nicaragua cuya ley electoral asigna dicha competencia fiscalizadora a la Contraloría General de la Nación.

3.8. Regulaciones sobre el financiamiento privado

La regulación en torno al financiamiento privado reconoce dos tipos principales de normas. Unas, aquellas que establecen quién o quiénes pueden contribuir al financiamiento de los partidos políticos; otras que fijan los toques de las sumas que les pueden ser entregadas a estos.

Las 17 leyes electorales latinoamericanas analizadas autorizan como contribuciones privadas legales a los partidos políticos las cuotas de sus adherentes y, en algunas ocasiones, también las rentas provenientes de las inversiones de los mismos. Por su parte, en materia de prohibiciones, cabe anotar que éstas son muy similares a las prohibiciones relativas a los posibles contribuyentes privados, consistiendo en la mayoría de los casos, en disposiciones relacionadas con los aportes de origen extranjero, de personas naturales o jurídicas vinculadas con el Estado, así como sobre fondos provenientes de actividades ilícitas.

Un análisis comparado permite identificar, en principio, cinco categorías principales de prohibiciones respecto a los posibles contribuyentes privados:

- a) La prohibición de recibir aportes de personas naturales o jurídicas, empresas o entidades vinculadas a la administración pública. A través de esta medida se busca salvaguardar la independencia, especialmente de aquellos candidatos que resultaren electos, respecto a grupos económicos que hubieren colaborado en la financiación de su propaganda.
- b) La prohibición de contribuciones provenientes de empresas que exploten juegos de azar o que sean de origen ilícito.
- c) La prohibición de recaudar fondos de origen extranjero, sean éstos públicos, mixtos o privados. El objetivo de este tipo de prohibición consiste en salvaguardar la soberanía nacional, así como evitar la injerencia de capitales multinacionales en los asuntos internos. Nicaragua hasta hace poco constituyó la única excepción, indicándose en la ley vigente hasta 1995 que las donaciones del exterior deberían ser entregadas al Banco Central a fin de constituir el "Fondo para la Democracia" el cual era administrado por el Consejo Supremo Electoral, quien distribuía el 50% de éstas entre las organizaciones destinatarias de dicha contribución. Después de la reforma electoral de finales de 1995, vigente para las elecciones de 1996, las donaciones provenientes del extranjero quedaron prohibidas.
- d) Algunos países prohíben asimismo las contribuciones provenientes de personas organizadas, entendiendo por tales, en el caso de Argentina, a las asociaciones sindicales o gremiales y, en el caso de Brasil y República Dominicana, a las personas jurídicas o empresas privadas nacionales.
- e) Otros países (Argentina, Honduras, México) establecen la prohibición de contribuciones anónimas, si bien los tres países exceptúan de esta prohibición las colectas populares.

Empero, y pese a esta variada y extendida lista de prohibiciones y restricciones, lo cierto es que en los hechos y con demasiada frecuencia, los partidos no respetan estas disposiciones, debido en gran parte a la debilidad de los mecanismos de control así como al poco peso de las sanciones que se les imponen en caso de infracción. Desde un frío análisis de costo/beneficio muchos partidos deciden arriesgar y violar la ley ya que, aun en caso de ser encontrados responsables de haber quebrantado la norma, los beneficios generalmente suelen ser superiores a los costos.

En cuanto a la segunda cuestión -la cuantía o monto que los simpatizantes pueden entregar a los partidos-, únicamente unos pocos países fijan actualmente un tope máximo. En Brasil, hasta una cantidad 200 veces mayor al salario mínimo nacional; en Colombia, compete a la Corte Electoral establecer dicho tope para cada proceso electoral. En México, de acuerdo a la Reforma Electoral de 1996, se establece un límite a las contribuciones privadas equivalente al 0.05% del monto total del financiamiento público para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes otorgado a los partidos políticos en el año que corresponda como monto total máximo para los aportes provenientes de cada persona física o moral²⁶.

Obviamente medidas de esta naturaleza son importantes para evitar que grupos privados o individuos con gran poder económico traten de apoderarse de los partidos. Sin embargo cabe apuntar, que si bien desde el punto de vista teórico este tipo de restricción puede contribuir a mantener dentro de límites razonables las ingentes sumas de dinero que se emplean para la realización de las campañas electorales, colocando al mismo tiempo en una situación de mayor igualdad a los contrincantes

políticos, la dificultad de su puesta en práctica es obvia dada la poca transparencia de las finanzas partidistas y la poca eficacia de los mecanismos de control estatales que actualmente existen.

Resumiendo, el estudio comparado de la legislación electoral latinoamericana evidencia que, tal como están diseñadas a la fecha, en la mayoría de los países de la región el conjunto de las transacciones partidistas carecen de la necesaria transparencia al tiempo que las mismas escapan al control y supervisión, tanto del poder público como del sano y necesario control ciudadano.

4. Posibles reformas

Como hemos tenido ocasión de analizar y evaluar en el punto anterior, el problema en materia de financiación política es una realidad innegable, el desafío es evidente y no existen, obviamente, soluciones mágicas a las cuales recurrir.

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

Otras tres consideraciones preliminares vale la pena formular antes de entrar de lleno al catálogo de las posibles reformas. La primera de ellas pasa por el hecho de destacar la importancia de examinar el sistema de financiamiento no sólo en función de los objetivos buscados por el esfuerzo reformador y en relación con los efectos deseados sobre el sistema político y el de partidos, sino también respecto del grado de eficacia de las normas como de los efectos no deseados o perversos, evitando caer en el error de llevar a cabo evaluaciones en abstracto y basadas en modelos ideales. La segunda, radica en la necesidad de insistir que toda reforma al sistema de financiación no sea analizada de manera aislada sino como parte integral de la reforma político-electoral en su conjunto. Ello por cuanto sus consecuencias afectan aspectos de gran importancia tales como la contienda interpartidista, las condiciones de la competencia, el sistema de partidos y, consecuentemente, la propia credibilidad y legitimidad de la democracia misma. Como bien ha expresado Giovanni Sartori "... Más que ningún otro factor ... es la competencia entre partidos con recursos equilibrados (políticos, humanos, económicos) la que genera democracia". La tercera y última consideración consiste en comprender la verdadera naturaleza de esta problemática como la experiencia comparada lo indica: el ser un tema condenado a la sucesión de distintas formas legales, que den respuesta al estado y concreta evolución de las necesidades en un momento y en un país dado. De ahí la importancia de tener en cuenta su carácter fluctuante y coyuntural, donde usualmente la adopción de una solución parece engendrar efectos perniciosos que deben ser nuevamente corregidos mediante una nueva reforma legal. No en vano en Alemania, país que viene prestando a este tema gran atención en los últimos 40 años, se le denomina la "legislación interminable"²⁷.

Pasamos a continuación a formular nuestras principales propuestas de reformas, las cuales tienen los siguientes objetivos centrales: i) reducir la influencia del dinero mediante la disminución de su impacto (acortar campañas, fijar topes a los gastos e imponer límites a las contribuciones individuales); ii) mejorar el uso del dinero invirtiéndolo en actividades más productivas para la democracia y no simplemente derrochándolo en propaganda y en campañas negativas; iii) poner coto o al menos

disminuir lo más que se pueda los actuales niveles de corrupción política; iv) fortalecer la publicidad y transparencia del uso del dinero.

a) En relación con los sistemas de financiación política

Como ya hemos visto, las alternativas principales en materia de financiamiento político son básicamente tres: La primera, en un extremo, es que cada partido político y candidato asuma la responsabilidad financiera de su campaña por sí solo, es decir sin la intervención del Estado. La segunda, en el extremo opuesto, es que el Estado cubra la totalidad de los gastos de las campañas electorales, e incluso (de decidirse así) de los gastos corrientes de los partidos políticos. En este supuesto se prohíbe el financiamiento privado. La tercera, que como hemos analizado es la más común, es la que establece un sistema mixto (público y privado) de financiamiento.

Si observamos las tendencias vigentes hoy en el Derecho Comparado comprobamos que mientras en los países de Europa continental están poniendo más énfasis en el financiamiento privado, en América Latina por el contrario, y quizás en gran parte debido a los escándalos de narcofinanciamiento, pareciera transitarse en sentido contrario. Este es el caso de la reciente Reforma mexicana de 1996 que si bien mantuvo el sistema de financiación mixto, dispuso que el mismo fuese predominantemente público, estableciendo por ley una relación de 90% público y 10% privado²⁸. En esta misma dirección pareciera marchar Colombia, país que agobiado por los recientes escándalos de narcofinanciamiento parece inclinado a dar un paso más adelante que México, estableciendo que la financiación total de la campañas queden completamente a cargo del Estado²⁹.

Desde nuestro punto de vista, las dos primeras alternativas (las colocadas en los extremos opuestos) no parecen aconsejable por diversas razones. Por un lado, sacar por completo al Estado del sistema de financiamiento y dejar éste exclusivamente en manos de los grandes contribuyentes podría entrañar, como hemos visto, consecuencias nefastas para la salud de la democracia. Somos de la opinión de que el Estado tiene un papel importante que jugar en este campo cual es asegurar que las elecciones sean competitivas y que el financiamiento público goce de transparencia y credibilidad. Pero en el otro extremo, pretender que el Estado sea quien cubra la totalidad de los gastos electorales podría asimismo traer efectos no deseados, entre ellos, una inversión inaceptablemente alta de fondos públicos (especialmente en épocas como la nuestra de severo control del gasto público), así como el peligro de osificación y burocratización de los partidos políticos.

Por ello somos de la idea de mantener un sistema de financiamiento mixto debiendo cada país, en función de su situación particular, determinar el porcentaje más adecuado de la combinación entre dinero público y privado. El financiamiento público, obviamente no exclusivo, si bien no es un remedio mágico para todos los males, correctamente empleado ha probado ser, en ciertos países, un instrumento positivo para lograr que los partidos abandonen la práctica oficiosa de las comisiones y hacerlos menos dependientes de personeros corruptos. Pero creemos, asimismo, como bien sugiere Humberto Njaim, que para compensar los efectos burocratizadores del financiamiento público valdría la pena establecer algún sistema de "*matching*", en virtud del cual un porcentaje de la ayuda esté condicionada a que las fuerzas políticas recauden recursos por su propio esfuerzo, prefiriendo obviamente aquellos fondos que sean el resultado de numerosas y pequeñas contribuciones en lugar de pocas y grandes sumas de dinero llegando incluso a descartar la posibilidad del "*matching*" con el fin de desalentar estas últimas³⁰.

b) En relación con las actividades objeto de financiamiento público

Respecto a las actividades objeto de financiación pública nuestra opinión es que se financien tanto los gastos de campaña electoral como los gastos ordinarios de funcionamiento de los partidos políticos. La razón para ello obedece a la naturaleza jurídica que los partidos políticos tienen hoy en la mayoría de las legislaciones latinoamericanas. En efecto, en América Latina la doctrina mayoritaria se inclina en favor de la tesis que ve a los partidos políticos como asociaciones privadas pero que realizan funciones públicas o de interés general, debiendo por tanto ser sujetos pasivos de financiación pública. Fuera de nuestra región, esta tesis es la que sigue España, de acuerdo a la Sentencia del Tribunal

Constitucional del 2/2/81, la cual fundamenta el principio de financiación pública de los partidos políticos no en base a su mera existencia como tales, sino por contribuir a la formación y manifestación de la voluntad popular, es decir, por desempeñar las funciones que le atribuye el artículo 6 del Código Electoral, que les convierte en organizaciones sociales con relevancia constitucional.

Un tema conexo a este, y de gran importancia, pasa por la sugerencia de disminuir los gastos en materia de propaganda y aumentar los recursos destinados al fortalecimiento y desarrollo institucional de los partidos, a las campañas de educación cívica, y a las labores de formación y capacitación de cuadros. Somos así de la opinión que una parte de la financiación debe ser invertida en el fortalecimiento de una cultura democrática y en el desarrollo de unos partidos políticos modernos y eficaces. Creemos, sin embargo, siguiendo en este punto también a Njaim, que lo conveniente sería no canalizar estos fondos directamente a los partidos, sino a las fundaciones o instituciones similares, ya que la experiencia indica que por un lado éstas están mejor preparadas para llevar a cabo dichas labores y, por el otro, que es muy grande y frecuente la presión al interior de los partidos por desviar estos fondos para finalidades más inmediatas y urgentes del aparato ³¹.

c) En relación con los topes a los gastos de campaña, con particular énfasis en los gastos de propaganda

Estamos a favor de la tendencia hoy presente en un buen número de países, tanto de nuestra región como de fuera de ella, en establecer topes a los gastos de campaña, con particular énfasis a los gastos de propaganda. La importancia de los topes radica en: i) el impacto positivo que éstos tienen en disminuir los gastos y por ende la necesidad de dinero; ii) propiciar condiciones de competencia más equitativas; y iii) facilitar la fiscalización de los gastos de campaña, ya que pese a la complejidad de éstos, dada su mayor visibilidad, dejan huellas fáciles de ser rastreadas ³².

Dentro de este punto cabe abordar, aunque sea someramente, el tema de los medios de comunicación, en especial el de los electrónicos y dentro de estos el de la televisión y su relación con la financiación política; relación que es compleja y hasta podríamos decir contradictoria. 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"- por la que los partidos necesitan grandes sumas de dinero para llevar a cabo sus campañas electorales. En efecto, los partidos han tenido que incrementar sustancialmente sus presupuestos en la medida que las campañas se han ido transformando cada vez más en campañas televisadas. Ello lleva a que los partidos, presionados por conseguir grandes sumas de dinero, incurran en actos de corrupción, como lo testimonia el caso de Italia, donde la misma comenzó a acrecentarse claramente a partir de fines de los años setenta y principios de los ochenta; época que coincidió con el hecho de que las campañas se concentraron más y más en la televisión, mientras que la propiedad de éstas se concentró cada vez en menos manos. De ahí la importancia de controlar los disparadores del gasto electoral, en especial, de tratar de reducir la duración de las campañas; poner límites a los gastos que se puedan hacer en los medios; facilitar vía recursos públicos un acceso equitativo de todos los partidos a los medios de comunicación (tanto públicos como privados); propiciar un manejo profesional, pluralista y objetivo en el tratamiento de las noticias políticas y electorales; al tiempo que tratar de impedir la concentración de la propiedad de los medios en pocas manos ³³.

d) En relación con la duración de las campañas

Apoyamos asimismo la tendencia hoy en marcha en muchos países de la región ³⁴, dirigida a acortar la duración de las campañas, como un paso importante para, por una parte, lograr disminuir los gastos electorales y, por la otra, mejorar las condiciones de equidad de la contienda electoral. Un efecto positivo adicional que tiene esta medida es la de permitir un mayor y mejor control de los gastos de parte del organismo fiscalizador y, consecuentemente, una mayor transparencia del empleo de los recursos financieros.

e) En relación con las contribuciones individuales

En materia de contribuciones individuales si bien en principio somos de la tesis de imponer límites o topes a las mismas, somos conscientes al mismo tiempo de la dificultad que en la práctica existe para poder llevar a cabo un control efectivo sobre ellas. De ahí que sin descartar esta medida, y siguiendo la experiencia positiva lograda entre otros países, somos de la idea de que en caso de no optarse por el establecimiento de límites a las contribuciones individuales, se dé una amplia publicidad a los aportes privados. En efecto, la publicidad, sin llegar a ser un mecanismo perfecto, es sin embargo una herramienta útil para lograr una mayor fiscalización, ya que obliga a la diversificación del financiamiento, transparenta el ejercicio de la influencia, favorece una participación más amplia de los ciudadanos, permite conocer y evaluar las intenciones económicas que están detrás de las fuerzas electorales y fortalece la confianza de la ciudadanía en el sistema electoral democrático.

Nos pronunciamos asimismo y, de manera clara, en contra de todo aporte proveniente de personas jurídicas y, siguiendo la tendencia actual, nos oponemos a las contribuciones anónimas y a todo tipo de contribuciones provenientes del extranjero. Respecto de estas últimas, incluso de aquellas destinadas a dar apoyo a las actividades de formación/ capacitación/educación de los partidos, ya que como el caso costarricense lo evidencia, ello abre un peligroso portillo que dificulta ejercer un control adecuado sobre el destino último de las mismas.

f) En relación con el órgano de control y el fortalecimiento de los mecanismos de supervisión

Contar con una autoridad independiente y profesional capaz de controlar eficazmente el uso del dinero en la política es clave para fortalecer la necesaria transparencia en materia de financiación política. Por ello, somos de la opinión de mantener el sistema mayoritariamente prevaleciente en nuestra región que adjudica esta responsabilidad a los órganos electorales, pero con dos advertencias.

La primera refiere a la importancia de fortalecer las competencias y los recursos –económicos, técnicos, humanos- de estos cuerpos, en especial el mejoramiento del mandato de los mismos en materia de revisión de los informes que deben presentar los partidos, a la vez que fortaleciendo la capacidad para investigar acerca del origen y destino que los partidos hacen de sus recursos financieros. La razón para ello es obvia ya que la mayoría de estos órganos no cuentan ni con los medios ni con los recursos idóneos para cumplir adecuadamente esta delicada y compleja labor.

La segunda remite a la posibilidad de contemplar otro tipo de órganos de control en aquellos países donde la integración de los organismos electorales esté excesivamente partidizada, ya que como la experiencia lo demuestra en estos casos la labor de supervisión es altamente ineficaz³⁵.

Por su parte, en relación con los procedimientos y mecanismos de supervisión, creemos que éste es un ámbito donde se deben hacer las reformas más importantes, dirigidas precisamente a fortalecer el control del uso de los recursos financieros de los partidos. Una primera medida, similar a la adoptada en México por la Reforma de 1996, pasa por hacer de la fiscalización de los partidos políticos una actividad permanente y no coyuntural. La segunda, es la obligación de los partidos de presentar informes tanto acerca de sus ingresos como de sus gastos. La tercera, es la de llevar a cabo verdaderas auditorías en materia de verificación y control de los recursos financieros, con todo el rigor técnico que ello conlleva y no limitar las mismas a simples exámenes superficiales y complacientes como suele ocurrir en un considerable número de países. Para ello es importante ayudar a que los partidos cuenten con un sistema contable uniforme (los lineamientos del IFE a los partidos mexicanos o los de la Comisión Electoral Estatal de Puerto Rico son ejemplos valiosos). Sería igualmente conveniente homogeneizar los procesos y regularizar la periodicidad de presentación de los informes. Por otra parte, para que la auditoría sea eficaz convendría que la misma fuese permanente, ya que lo conveniente es que la misma ayude a evitar problemas y no se limite sólo a constatar hechos ilícitos que ya han tenido lugar. Creemos así que las auditorías deben ser, en la medida de lo posible, intervenciones preventivas y no simples autopsias de lo ilícito. Es conveniente, asimismo, dar gran publicidad a los resultados de las mismas así como a los informes presentados por los partidos, los cuales deben quedar disponibles para ser consultados por los propios partidos, por los medios de comunicación y por la ciudadanía. Una

idea, respecto de la cual valdría la pena evaluar su grado de viabilidad, es que los informes de los partidos puedan ser auditados y los resultados de estas auditorías dados a conocer antes de las elecciones, y no como hasta ahora que ello ocurre varios meses después cuando ya su incidencia, en caso de violaciones a la ley electoral, queda muy limitada por el paso del tiempo. Otras sugerencias pasan por mejorar la calidad de los registros de aportantes, haciéndolos más claros; establecer al interior de los partidos "Consejos de Control Ético", la figura del "Mandatario Único Financiero" como único -valga la redundancia- responsable del manejo de los dineros y el uso de la cuenta corriente única

36

g) En relación con el endurecimiento del régimen de sanciones

También es conveniente endurecer el régimen de sanciones en caso de violación a la ley electoral; tendencia que vemos cobrar fuerza en la región. Sugerimos así, siguiendo al Derecho Electoral Comparado, por un lado, incorporar sanciones que impongan la ineligibilidad por un tiempo determinado del candidato infractor, o bien la anulación de la elección o revocatoria del cargo si éste ya hubiera resultado electo, en caso de comprobarse la infracción, y, por el otro, establecer nuevos tipos penales en esta materia³⁷.

h) En relación con la obligación de rendir cuentas de parte de los oficiales electos

La obligación de rendir cuentas es un instrumento de la mayor importancia en el combate a la corrupción. En efecto, uno de los mecanismos más importantes para controlar la misma y que permitiría al mismo tiempo ejercer un mayor control –institucional, interpartidario y de la opinión pública- sobre los funcionarios electos y los políticos pasa por establecer una legislación que posibilite conocer la situación patrimonial de éstos, mediante la presentación de declaraciones juradas de su patrimonio de carácter público, las cuales, en caso de resultar electo, deberían ser auditadas por Contador Público certificado. Durante el ejercicio de su cargo, debería procederse a actualizar las mismas con base en informes anuales y, a la salida del cargo, debería presentar una declaración jurada final, todas ellas obviamente auditadas. Una medida de esta naturaleza tendría como fin permitir que la opinión pública tenga pleno conocimiento del patrimonio y estilo de vida de los políticos antes de asumir el cargo, durante el período que lo ejercen, y luego de dejar el mismo con el objeto de evitar, en la medida de lo posible, el enriquecimiento ilícito³⁸.

i) En relación con la necesidad de contar con mayores niveles de transparencia y publicidad

El tema de la transparencia y la publicidad son aspectos clave en la lucha contra la corrupción política. En principio, esta demanda pareciera deseable preferiblemente para las grandes contribuciones y no tanto para las pequeñas, ello por cuanto a mayor nivel de contribución existiría el riesgo de una mayor dependencia, un mayor peligro de corrupción y, por consiguiente, la necesidad de una mayor transparencia y publicidad. De ahí por tanto que, desde nuestro punto de vista, la demanda de transparencia deba ser vista más que como un valor democrático en sí mismo, como un instrumento dirigido a evitar influencias indebidas del dinero en la política que puedan llevar a la corrupción.

Si bien deseable, empero, cabe preguntarse cuán realista es esta demanda de transparencia en materia de financiamiento político? En principio pareciera poco práctica dada la enorme complejidad que ella encierra. Un primer ejemplo de esta complejidad pasa por la dificultad de poder probar aquellas contribuciones ilícitas (sea en dinero, en bienes o en servicios) que provienen de personas, incluidos ciertos funcionarios públicos, o bien de empresas vinculadas al Estado. La ilegalidad en estos casos se produce como consecuencia del abuso en el ejercicio de un cargo o mandato público para fines personales o de un partido, con el objetivo de aprovechar su situación para recaudar fondos o bien al poner a disposición de su partido o candidato medios y/o bienes estatales en especial durante las campañas electorales. Como bien apunta Angel Alvarez refiriéndose al caso venezolano "... como ha sido sistemáticamente debatido y denunciado en el país, el sector público central y descentralizado es y ha sido históricamente una fuente permanente de financiamiento ilegal de los partidos, de los candidatos, e incluso de los gastos personales de los dirigentes partidistas"³⁹.

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

Por lo tanto el dilema es obvio. Si la ley quiere ser efectiva en materia de transparencia debiera ser muy general y poder ser aplicada a todos y no únicamente a los partidos políticos o a los candidatos, ya que de lo contrario, como hemos visto, existen caminos alternos e indirectos para escapar al control. De ahí la importancia de buscar un sano equilibrio entre ambos objetivos. De ahí también la importancia de no limitarse a pensar sólo en mecanismos jurídicos e institucionales, ya que es obvio que no será únicamente vía regulaciones como se podrá erradicar la desviación patológica del financiamiento y su nefasta consecuencia para la ética en la administración pública, sin perjuicio de reconocer que un mejor marco legal puede traer consecuencias positivas en materia de transparencia y rendición de cuentas.

Proponemos así la necesidad de adoptar una estrategia global, holística e integral, dirigida a lograr despertar una mayor sensibilidad de la opinión pública, de los medios de comunicación, de las ONG's (*watch dogs*), etc., con el fin no sólo de dar seguimiento a cuánto se gasta, cómo y quién lo financia, sino además dirigido a poner mucha vigilancia sobre a quiénes y bajo qué procedimientos se otorga la contratación de obras y servicios del Estado.

En efecto, el fortalecimiento de los mecanismos regulatorios y de la capacidad de los órganos de supervisión y fiscalización, si bien fundamental, sólo cubre una parte del problema, ya que muchas veces el financiamiento y los compromisos no entran en los partidos, quedando a nivel del candidato y de un reducido número de sus colaboradores más cercanos. Esta observación cobra una importancia especial en el caso de Latinoamérica donde la contienda política suele basarse más en las personalidades de los candidatos que en la de los partidos, particularmente ahora con la crisis de credibilidad que éstos vienen sufriendo. Ello lleva a que generalmente las transacciones entre donante y beneficiario adquieran un carácter aún más secreto. De ahí que muchas veces los principales dirigentes o miembros del partido no están enterados de las contribuciones privadas (muchas de ellas de dudoso origen y de elevada suma) sino sólo el candidato y su entorno, conformado muchas veces por contribuyentes privados ellos mismos y/o personas extrañas al partido; situación ésta que se agrava además debido a la escasa prohibición que hoy existe en el Derecho Electoral Latinoamericano en torno a las contribuciones anónimas, lo cual debilita aún más la de por sí cuestionada eficacia de los actuales mecanismos de control.

5. Reflexión final

Como bien expresa De La Calle "... no basta con recorrer el camino de las reformas legales (ni tampoco con abordar el necesario fortalecimiento de la arquitectura institucional agregamos nosotros). Hay mucho de entorno cultural y de pedagogía pública involucrada en el tema de la financiación política"⁴⁰.

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

política, pudiendo constatarse a la fecha una actitud distinta y positiva de parte de la opinión pública la cual demanda mayor transparencia y "*accountability*" en relación con este tema.

Por ello, las reformas legales e institucionales –imprescindibles como ya hemos destacado- serán insuficientes y poco efectivas si las mismas no son acompañadas del necesario cambio en la manera de hacer política, es decir, en la actitud, los valores y el comportamiento mismo de los políticos, para dejar de lado, de una vez por todas, el modelo nefasto de los "políticos de negocio"⁴¹. Nuestra época demanda así, un reaceramiento de la acción política a la ética, una nueva convergencia entre ética y política y, en el cumplimiento de este objetivo central tanto para la Ética de la Administración Pública como para la salud y el futuro de la democracia en nuestra región, la financiación de la política juega un papel central.

NOTAS

¹. Huntington, Samuel. "The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century" (Norman: University of Oklahoma Press, 1991).

². Véase una lista completa y un análisis detallado de todos estos procesos electorales en: "Elecciones y Democracia en América Latina: 1988-1991. Una Tarea Inconclusa", obra editada por Cerdas, Rodolfo; Rial, Juan, y Zovatto, Daniel. IIDH-CAPEL, 1993. Véase, asimismo, la serie de "Boletín(es) Electoral(es) Latinoamericano(s)", editada también por el IIDH- CAPEL desde 1989 a la fecha. Otra obra a consultar es la que próximamente será publicada en España, por el Instituto de Cooperación Iberoamericana, bajo el título: "Elecciones y Democracia en América Latina: 1992-1996", editada por Rial, Juan y Zovatto, Daniel.

³. Como bien apunta Posada-Carbo, Eduardo: "Election campaigns elsewhere cost even more. The rising cost of electioneering in the USA has even forced prominent politicians into retirement. The bill for the 1996 presidential election, at \$800m, was three times that of the 1992 campaign, while a similar amount was spent by those contesting seats in Congress. Examples of high spending abound in Latin America too. Ernesto Zedillo, the Mexican presidential candidate for the ruling Partido Revolucionario Institucional (PRI), alone spent much more than the official limit of \$40m in the 1994 campaign. Spending limits were also exceeded in local polls. (...) Figures for Brazil are even higher. In the state of Pernambuco, the 1986 campaigns appear to have cost as much as \$70m. In a recent study, Roberto Aguiar concluded that the total spent on the 1989 presidential election campaign in Brazil may have exceeded \$2billion". Money and Elections in Colombia. The Economist. Latin America Regional Overview. Country Forecast. 4 quarter 1996. The Economist Intelligence Unit. págs. 4-10.

⁴. Como expresa Gamarra "The prevalence of elections in Latin America however, has brought to the surface a disturbing trend: allegations of illicit funds entering electoral campaigns. In the past two years, political parties and their candidates in Bolivia and Colombia have been charged with receiving campaign contributions from narcotics traffickers. Candidates in other countries have succumbed to the same type of electoral financing. Those who have remained immune to this trend are likely to face similar situations in the near future. Gamarra, Eduardo A. "The Art of Narcofunding". Hemisphere Magazine.

⁵. Alcocer V., Jorge. Introducción. La Regulación del Financiamiento y de los Gastos de los Partidos Políticos: Un Tema Complejo, en "Dinero y Partidos". Compilación de Jorge Alcocer V. México, 1993. págs. 15-25.

⁶. Ibid.

⁷. International IDEA. "Democracy Forum". Véase el resumen de las conferencias de Marta Lagos y Daniel Zovatto sobre "The State of Democracy in Latin America". Chapter 5. págs. 39-43. Estocolmo. Suecia. 1996. Véase asimismo los resultados de Latinobarómetro de los años 1995 y 1996. Marta Lagos. Chile.

⁸. La crisis política que vive actualmente Colombia y la crisis de legitimidad del Presidente Samper prácticamente desde su llegada al poder son quizás el caso típico en nuestra región. La revolución encabezada por los jueces "manos limpias" en Italia como consecuencia de los niveles descarados de corrupción política a que había llegado la clase política tradicional en este país es otro ejemplo paradigmático de este fenómeno.

⁹. Zovatto, Daniel. "La Política bajo Sospecha". La Nación. Abril de 1996.

¹⁰. Para poner tan sólo un ejemplo, quisiera citar el de una democracia estable y de larga tradición como la costarricense, en la cual de acuerdo a la última encuesta de Borge y Asociados, cuando se le preguntó a los costarricenses si estaban interesados en la política, un 54,8% respondió que decididamente no, sólo un 35,3% dijo que sí, mientras el resto prefirió no contestar. Borge, Víctor y Asociados. Encuesta de Opinión Pública. Junio-Julio de 1997.

¹¹. Navas Carbo, Xiomara. La Financiación Electoral en América Latina. Subvenciones y Gastos, que será publicado próximamente por el FCE en la obra colectiva "Tratado de Derecho Electoral Comparado Latinoamericano", editado por Dieter Nohlen, Sonia Picado y Daniel Zovatto; Perfiles Liberales. Financiamiento de Partidos Políticos. Número 41. 1995, véase en especial el artículo de Tomás Jocelyn-Holt L. "¿Cuánto Gastan los Partidos Políticos?". págs. 39-41; Posada-Carbo. op. cit. págs. 4-10; Jardim, Torquato. "O Financiamento dos Partidos Políticos no Brasil". Versión mimeografiada; Borja, Rodrigo. "Partidos Políticos en Ecuador". Versión mimeografiada; Rial, Juan. "Financiación de Partidos Políticos en Uruguay". Versión mimeografiada; Alvarez, A. E. "Los partidos políticos, su financiación y la democracia", en: La reforma de los partidos políticos. Financiamiento y democracia. Caracas. Konrad Adenauer Stiftung. 1995.

¹². Alexander, Herbert. "Financing Politics: Money, Elections and Political Reform". 4th Edition. University of Southern California; Gunlicks, Arthur. "Campaign and Party Finance in North America and Western Europe". Westview Press; Alexander, Herb and Shiratori, Rei. "Comparative Political Finance among the Democracies". Boulder, CO. Westview Press; "Political Finance in Europe". Alec T. Barbrook for the Council on Governmental Ethics Laws Annual Conference, 1989; "Royal Commission of Electoral Reform and Party Financing Research Studies". Royal Commission. 1991; Journal of Law and Society. The Public Purse and the Private Campaign: Political Finance in Israel. Menachem Hofnunfg. Volume 23 (March 1996).

¹³. Melecio, Juan R. "El Financiamiento de los Partidos Políticos y los Candidatos en Puerto Rico y en los Estados Unidos de Norteamérica". Ponencia presentada en el Seminario Taller Comparado sobre: Financiamiento a Partidos Políticos y Campañas Electorales. Guatemala, 1 al 5 de setiembre de 1997, organizado por el Tribunal Supremo Electoral de Guatemala con la colaboración de International IDEA, Minugua y la Embajada de Suecia. págs. 1-2. Versión mimeografiada.

¹⁴. De la Calle, refiriéndose al caso concreto de Colombia, expresa: "Lamentablemente, en el caso colombiano la situación ha adquirido características de crisis política. Las acusaciones sobre infiltración de fondos provenientes del llamado Cartel de Cali en la pasada campaña electoral ha provocado una difícil situación, aún no superada totalmente. Incuestionablemente, a raíz de ello, la financiación de las campañas ha adquirido en Colombia una importancia inusitada, no exenta de una fuerte dosis de crispación política. La discusión política no cesa y, de cierto modo, el tema predominante en los últimos 3 años ha girado en torno a estos hechos. Esa financiación generó una crisis política de grandes dimensiones que incluyó la denuncia presentada por el Fiscal General de la Nación en contra del Presidente de la República. De La Calle, Humberto. "Financiamiento a Partidos Políticos y Campañas Electorales. El Caso Colombiano". Ponencia presentada en el Seminario Taller Comparado sobre: Financiamiento a Partidos Políticos y Campañas Electorales. Guatemala, 1 al 5 de setiembre de 1997, organizado por el Tribunal Supremo Electoral de Guatemala con la colaboración de International IDEA, Minugua y la Embajada de Suecia. pág. 2. Versión mimeografiada.

¹⁵. Landfried, citado por Navas Carbo, Xiomara. op. cit. pág. 26.

¹⁶. Navas Carbo, Xiomara. op. cit. págs. 26-27.

¹⁷. Ibid.

¹⁸. Para el caso de Italia ver el excelente artículo: "Los actores de la corrupción: políticos de negocios en Italia". Della Porta, Donatella. <http://www.unesco.org/issj/rics149/dellaportal149.htm>

¹⁹. Para el caso de España ver: "La Financiación de los Partidos Políticos". Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 23 de noviembre de 1993. Cuaderno y Debates, 47; Del Castillo, Pilar. "La Financiación de Partidos y Candidatos en las Democracias Occidentales". Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid 1985; González-Varas, Santiago. "La Financiación de los Partidos Políticos". Dykinson, 1995. págs. 177-191; Marín Leiva, Félix. "Financiación a Partidos Políticos en España". Ponencia presentada con ocasión del Seminario Taller Comparado sobre: Financiamiento a Partidos Políticos y Campañas Electorales. Guatemala, 1-5 de setiembre de 1997.

²⁰. Para el caso de Japón ver: Kishimoto, Koichi. "Politics in Modern Japan". Japan Echo Inc. Tokyo, 1988. Chapter 7. Véase asimismo, Shiratori, Rei. "Political parties need change". The Japan Times. June 24, 1996. págs. 20- 21.

²¹. Para el caso de Francia, véase: González-Varas, Santiago. op. cit. págs. 163-174.

²². "The Economist". How to cut the cost of politics. February 8th, 1997. págs. 15-16. Véase asimismo en este mismo número: Money and Politics. Politicians for rent. págs. 23-25.

²³. González-Varas, Santiago. op. cit. págs. 21-22.

²⁴. Los 17 países estudiados son: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela y Puerto Rico.

²⁵. Navas Carbo, Xiomara. op. cit. pág. 15.

²⁶. González Roura, Felipe; Nohlen, Dieter; y Zovatto, Daniel. "Análisis del Sistema Electoral Mexicano". Informe de un Grupo de Expertos. OSP.PNUD.IFE.TE. México, junio de 1997. pág. 44.

²⁷. González Roura, Felipe; Nohlen, Dieter; y Zovatto, Daniel. op. cit. pág. 37.

²⁸. Respecto del sistema mexicano que como hemos visto se decanta abiertamente por unos partidos financiados casi exclusivamente por el Estado, en un reciente informe que elaboramos para las Naciones Unidas, junto al Dr. Dieter Nohlen y al Dr. Felipe González Roura expresamos: "Siendo uno de los objetivos principales de la Reforma, ayudar a crear un sistema de partidos más plural así como unas condiciones de competencia más equitativas, el haber privilegiado el financiamiento público en principio parece una medida correcta y compatible con esa finalidad, por los efectos positivos que éste suele tener en disminuir la posibilidad de entrada de dinero ilegal, los actos de corrupción así como la influencia desmedida de los grandes grupos económicos en las decisiones de los partidos. Pese a que no existe una fórmula ideal en cuanto a la combinación entre financiamiento público y privado, lo cierto es que la fórmula 90 a 10 en favor del financiamiento público luce excesiva, no habiendo antecedentes a nivel comparado latinoamericano de una relación tan marcadamente favorable a la subvención pública como la mexicana. Cabe advertir, sin embargo, como la experiencia comparada lo demuestra, que el financiamiento público no es la panacea, y que si bien puede coadyuvar en disminuir los vicios arriba apuntados lo cierto es que no los elimina por completo. España e Italia son dos claros ejemplos de ello. En Alemania por su parte, en los últimos años ha tenido lugar un intenso debate en el que se recogen razones importantes en contra de que los partidos dependan mayoritariamente del Estado. De ahí la importancia de evaluar, en el mediano plazo, los posibles efectos no deseados o perversos que podrían sobrevenir como consecuencia de una excesiva dependencia financiera del Estado, en particular, la eventual petrificación del sistema de partidos en favor de los más grandes, así como el peligro de que las fuerzas políticas devengan en partidos anquilosados con la consiguiente pérdida de contacto con sus adherentes. Por ello esta marcada preeminencia del financiamiento público debe ser vista como una "etapa transitoria", sólo justificada por la necesidad de crear condiciones más

transparentes y equitativas de la contienda electoral así como para ayudar a desarrollar un sistema de partidos más pluralista. González Roura, Felipe; Nohlen, Dieter; y Zovatto, Daniel. op. cit. pág. 39.

²⁹. En el caso de Colombia, la propuesta de reforma del actual gobierno de ese país, en materia de financiación política, promueve la financiación total de las campañas a cargo del Estado. El proyecto comentado opta en materia de fuentes de financiación, por la financiación estatal íntegra y excluyente para las campañas presidenciales, aceptando la financiación mixta para las otras elecciones, pero limitando en este último caso los aportes particulares a las personas naturales, las cuales sólo pueden donar dinero o servicio personal voluntario y gratuito. Se prohíbe asimismo cualquier aporte privado en especie, bien de manera explícita, o utilizando cualquier subterfugio. La propuesta propugna asimismo la creación de un Fondo que permita anticipar el pago de los gastos correspondientes. Esta propuesta, expresada sin mayores consideraciones de tipo fiscal –expresa De La Calle- es quizás una reacción un tanto episódica al contexto político en que se formuló. De acuerdo con la propuesta, el Fondo se distribuiría de manera equitativa entre las distintas campañas y la entrega de dinero se haría exclusivamente a través de tesorerías únicas. De La Calle, H. op. cit. pág. 23.

³⁰. Njaim, Humberto. "Una Parte de la Historia. El Financiamiento de la Política (Partidos Políticos, Campañas Electorales y Otros Aspectos) en Venezuela". Trabajo elaborado para el IIDH/CAPEL y el CIS, en el marco del Proyecto de Investigación sobre "El Financiamiento de los Partidos Políticos y las Campañas Electorales en Iberoamérica". pág. 22. Versión mimeografiada.

³¹. Njaim, Humberto. op. cit. pág. 22.

³². González Roura, Felipe; Nohlen, Dieter; y Zovatto, Daniel. op. cit. pág. 43.

³³. Varias reformas electorales recientes y otras en proceso apuntan en esta dirección. Entre ellas cabe citar, entre otras, la reforma electoral mexicana de 1996 y las propuestas de reforma en Colombia y los Estados Unidos. En el caso de Colombia, el proyecto de reforma del gobierno va en la línea de prohibir la publicidad pagada en televisión, en compensación de lo cual se ampliaría el espacio gratuito en ese medio e, inclusive, en la radio. De igual modo, el proyecto propone prohibir las contribuciones en dinero o en especie de los medios de comunicación en favor de las campañas. En el caso de los Estados Unidos, una de las propuestas de reforma contenida en el Proyecto del Senado Número 1219 (1219, 104 Congress (1995) y en el Proyecto de la Cámara de Representantes Número 2566 (HR 2566, 104 Congress (1995), consiste, precisamente, en ofrecerle a los candidatos que acepten las restricciones, acceso a los medios sea libremente o a mitad del costo, sin perjuicio de permitir contribuciones y gastos mayores a los opositores de los candidatos que no acepten dichos límites.

³⁴. Así por ejemplo, la reforma mexicana de 1996 redujo la duración de las campañas. La propuesta de reforma del gobierno de Colombia propone que la duración de las campañas no sea superior a los 3 meses. En otros países de la región donde se están discutiendo actualmente reformas (Guatemala, por ejemplo), la reducción del tiempo de las campañas es uno de los objetivos centrales del proceso reformador.

³⁵. En efecto, un examen comparado de la labor de estos organismos en Latinoamérica, especialmente en aquellos países en los cuales la integración de los mismos está altamente contaminada por los intereses partidistas, evidencia las severas limitaciones que existen en materia del necesario control y supervisión.

³⁶. González Roura, Felipe; Nohlen, Dieter; y Zovatto, Daniel. op. cit. págs. 45-47.

³⁷. Nos referimos en particular a la legislación francesa.

³⁸. Melecio, Juan R. op. cit. págs. 1-5.

³⁹. Alvarez, A. E. op. cit. pág. 57.

⁴⁰. De La Calle. op. cit. pág. 25.

⁴¹. Della Porta, Donatella. op. cit. Ver todo el artículo.